



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



**OBSZAR NATURA 2000**

Informacja o wynikach kontroli

## TWORZENIE I ZARZĄDZANIE OBSZARAMI NATURA 2000 W POLSCE

M A J 2 0 2 6



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KSI.430.3.2025

Nr ewid. 58/2025/P/24/043/KSI

Informacja o wynikach kontroli

## TWORZENIE I ZARZĄDZANIE OBSZARAMI NATURA 2000 W POLSCE

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Departamentu Środowiska

Paweł Trzaskowski

*/podpisano elektronicznie/*

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładyj

*/podpisano elektronicznie/*

Warszawa, grudzień 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Ocena ogólna .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Synteza .....</b>	<b>13</b>
<b>4. Wnioski .....</b>	<b>22</b>
<b>5. Ważniejsze wyniki kontroli .....</b>	<b>25</b>
5.1. Tworzenie obszarów Natura 2000 .....	25
5.2. Realizacja zadań na obszarach Natura 2000 .....	38
5.3. Finansowanie obszarów Natura 2000 .....	63
5.4. Nadzorowanie realizacji zadań dotyczących obszarów Natura 2000 i zapewnienie transpozycji przepisów prawa UE do prawa krajowego w zakresie obszarów Natura 2000 .....	69
<b>6. Załączniki .....</b>	<b>94</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe .....	94
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych .....	133
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	140
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	142

## WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>ARiMR</b>	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
<b>CKPŚ</b>	Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych, instytucja wdrażająca środki z Funduszy Europejskich w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko
<b>CRFOP</b>	Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody
<b>Dokument planistyczny</b>	dokument określający m.in. najważniejsze cele ochrony, zagrożenia i niezbędne działania ochronne obszaru Natura 2000, w szczególności plan ochrony, plan zadań ochronnych, zadania ochronne, plan urządzenia lasu
<b>DUM</b>	dyrektor Urzędu Morskiego
<b>Dyrektywa ptasia</b>	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U. UE L. 20 z 26.01.2010 r., str. 7, ze zm.)
<b>Dyrektywa siedliskowa</b>	dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. UE L. 206 z 22.07.1992 r., str. 7, ze zm.)
<b>Dyrektywy</b>	dyrektywa ptasia i siedliskowa
<b>FENIKS</b>	Fundusze Europejskie na Infrastrukturę Klimat i Środowisko
<b>GDOŚ</b>	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
<b>Generalny Dyrektor</b>	Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
<b>GIOŚ</b>	Główny Inspektor Ochrony Środowiska
<b>GIS</b>	system informacji geograficznej
<b>GKP</b>	Główny Konserwator Przyrody
<b>INSPIRE</b>	Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1205/2008 z dnia 3 grudnia 2008 r. w sprawie wykonania dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie metadanych
<b>KE</b>	Komisja Europejska
<b>Konwencja z Aarhus</b>	konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2003 r., nr 78, poz. 706)
<b>LIFE/LIFE+</b>	instrument finansowy Unii Europejskiej poświęcony wyłącznie współfinansowaniu projektów z dziedziny ochrony środowiska, w tym przyrody oraz wpływu człowieka na klimat i dostosowania się do jego zmian

<b>Minister</b>	Minister właściwy do spraw środowiska, tj. Minister Środowiska do 14.11.2019 r., Minister Klimatu od 15.11.2019 r. do 5.10.2020 r., Minister Klimatu i Środowiska w okresie 6.10.2020 r.–2025 r.
<b>Ministerstwo</b>	urząd obsługujący ministra właściwego do spraw środowiska, tj.: Ministerstwo Środowiska w okresie 2012–14.11.2019 r., Ministerstwo Klimatu od 15.11.2019 r. do 5.10.2020 r., Ministerstwo Klimatu i Środowiska w okresie 6.10.2020 r.–2025 r.
<b>MPN</b>	Magurski Park Narodowy
<b>Natura 2000</b>	europejska sieć ekologiczna Natura 2000, w rozumieniu art. 25 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm., dalej: uop)
<b>NFOŚiGW</b>	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
<b>OSO</b>	obszar specjalnej ochrony ptaków, w rozumieniu art. 5 pkt 3 uop
<b>OZW</b>	obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, w rozumieniu art. 5 pkt 2c uop
<b>PAF</b>	Priorytetowe Ramy Działań dla sieci Natura 2000
<b>PGL LP</b>	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
<b>PLB, obszar ptasi</b>	oznaczenie polskiego obszaru Natura 2000 specjalnej ochrony ptaków
<b>PLC</b>	oznaczenie polskiego obszaru Natura 2000 łączonego siedliskowego i ptasiego
<b>PLH, obszar siedliskowy</b>	oznaczenie polskiego specjalnego obszaru ochrony siedlisk Natura 2000
<b>PMŚ</b>	Państwowy Monitoring Środowiska
<b>PN</b>	park narodowy
<b>PO</b>	plan ochrony, w rozumieniu art. 29 uop
<b>PO dla PN</b>	plan ochrony dla parku narodowego, w rozumieniu art. 18 ust. 1 uop
<b>POIiŚ</b>	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
<b>PUL</b>	plan urządzenia lasu, w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach
<b>PZO</b>	plan zadań ochronnych, w rozumieniu art. 28 uop
<b>PZObis</b>	Projekt pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 (PZObis)”, nr POIS.02.04.00-00-0193/16-00
<b>PZO3</b>	projekt pn. „Aktualizacja planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz z prowadzeniem monitoringów”, nr FENX.01.05-IW.01-0106/24

<b>RDOŚ/rdoś</b>	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska/regionalne dyrekcje ochrony środowiska
<b>Regionalny Dyrektor</b>	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
<b>Rozporządzenie w sprawie OSO</b>	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz. U. z 2011 r., nr 25, poz. 133)
<b>SDF</b>	Standardowy Formularz Danych
<b>SOO</b>	Specjalny obszar ochrony siedlisk, w rozumieniu art. 5 pkt 19 uop
<b>SPN</b>	Słowiński Park Narodowy
<b>Standardy kontroli zarządczej</b>	Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 8)
<b>SZOP</b>	System Zarządzania Ochroną Przyrody
<b>TFUE</b>	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2)
<b>TSUE</b>	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
<b>TUZ</b>	Trwałe użytki zielone cenne przyrodniczo
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>Uiooś</b>	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, ze zm.)
<b>Uop</b>	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm.)
<b>UM/um</b>	Urząd Morski/urzędy morskie
<b>ustawa o lasach</b>	ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2025 r., poz. 567)
<b>ustawa o zmianie uiooś</b>	Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1890)
<b>WFOŚiGW/wfośigw</b>	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej/wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej
<b>ZO</b>	dokument zadania ochronne w rozumieniu art. 22 ust. 3 uop

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania organów administracji państwowej były właściwe dla wypełniania przez Polskę zobowiązań wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Europy – 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie utworzono obszary Natura 2000?

Czy prawidłowo, celowo i rzetelnie realizowano zadania na obszarach Natura 2000?

Czy prawidłowo, celowo i rzetelnie finansowano obszary Natura 2000?

Czy prawidłowo, celowo i rzetelnie nadzorowano obszary Natura 2000 i/lub zapewniono transpozycję przepisów prawa UE do prawa krajowego w zakresie obszarów Natura 2000?

## Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska

Sześć regionalnych dyrekcji ochrony środowiska

Dwa parki narodowe

Dwa urzędy morskie

## Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2019 r.–  
–30 czerwca 2024 r.

Celem dyrektywy siedliskowej jest zapewnienie różnorodności przyrodniczej na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, poprzez zachowanie siedlisk naturalnych oraz gatunków dzikiej flory i fauny w stanie sprzyjającym ochronie (z możliwością działań odtwarzających taki stan), przy uwzględnieniu wymogów gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz specyfiki regionalnej i lokalnej. Głównym narzędziem ochrony siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków, zwierząt innych niż ptaki są obszary ochronne w ramach sieci Natura 2000. Obowiązek ochrony siedlisk ptaków w ramach sieci Natura 2000 został wprowadzony na mocy dyrektywy ptasiej.

Polska jako kraj członkowski UE jest zobowiązana do wdrożenia i stosowania obu dyrektyw. Stanowią one podstawę europejskiego systemu ochrony przyrody Natura 2000.

Koncepcja sieci Natura 2000 w Polsce została opracowana w 2001 r. przez ekspertów z Centrum Informacji o Środowisku i Instytutu Ochrony Przyrody w Krakowie. Dokument koncepcyjny zawierał wstępną identyfikację i opisy obszarów, wykazy siedlisk i gatunków oraz form ochrony na obszarach proponowanych do sieci, a także mapy przedstawiające umiejscowienie tych obszarów. Zakres tego dokumentu znacznie ograniczono w wyniku sprzeciwu jednostek samorządu terytorialnego. W tym kształcie został przedstawiony przez Polskę do KE. Po jego analizie KE uznała, że oficjalna propozycja rządu RP była niewystarczająca i wystosowała ostrzeżenie w związku z niedostatecznym poziomem wdrożenia sieci Natura 2000. Wobec braku zdecydowanych działań naprawczych strony polskiej, KE rozpoczęła procedurę naruszeniową w trybie art. 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Dopiero działanie KE spowodowało, że sieć Natura 2000 sukcesywnie uzupełniano w kolejnych latach. 29 października 2009 r. Minister przekazał KE listę 454 nowych obszarów i 77 powiększeń obszarów już istniejących, w rezultacie czego siedliskowa część sieci wzrosła do 823 obszarów, pokrywając ok. 11% powierzchni lądowej Polski. W wyniku realizacji działań zmierzających do uzupełnienia sieci Natura 2000 skarga KE została w 2009 r. wycofana z TSUE.

W okresie objętym kontrolą KE wszczęła dwa postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom Polski w odniesieniu do funkcjonowania sieci Natura 2000 w Polsce.

KE systematycznie aktualizuje wykazy terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, w rozumieniu dyrektywy siedliskowej. Ostatnia taka

aktualizacja została dokonana przez KE decyzją wykonawczą KE (UE) 2025/256 z dnia 7 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia osiemnastego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny oraz decyzją wykonawczą KE (UE) 2025/251 z dnia 7 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia osiemnastego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na alpejski region biogeograficzny.

Obecnie w Polsce sieć Natura 2000 zajmuje prawie 1/5 powierzchni lądowej Polski. Przyjętych zostało łącznie 1013 obszarów Natura 2000, tj. 868 SOO i 145 OSO, w tym 10 PLC – połączonych obszarów Natura 2000<sup>1</sup>.

Zgodnie z art. 32 uop organami sprawującymi nadzór nad siecią Natura 2000 byli Generalny Dyrektor oraz regionalni dyrektorzy – właściwi do realizacji zadań na obszarze województwa. Istotną rolę odgrywają także dyrektorzy parków narodowych oraz dyrektorzy urzędów morskich.

Generalny Dyrektor nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000, prowadząc ewidencję danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ich ochrony. Nadzór ten polega na wydawaniu zaleceń i wytycznych w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000, określaniu zakresu i żądaniu informacji dotyczących ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000, a także kontroli realizacji ustaleń planów zadań ochronnych i planów ochrony dla obszarów Natura 2000.

Regionalni dyrektorzy koordynują funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na obszarze swojego działania, a także byli dla większości obszarów sprawującymi nadzór. Sprawującymi nadzór nad poszczególnymi obszarami byli dyrektorzy parków narodowych (dotyczy to tych obszarów, które obejmują w całości lub w części teren PN) oraz dyrektorzy um (w odniesieniu do tych obszarów Natura 2000 lub ich części, które znajdują się na obszarach morskich).

Podział kompetencji i odpowiedzialności miał służyć podejmowaniu skutecznych działań oraz utrzymaniu właściwego stanu siedlisk i przywracania odpowiedniego stanu gatunków na obszarach Natura 2000.

Zarządzanie obszarami siedliskowymi i ptasimi przez jednostkę sprawującą nadzór nad obszarem Natura 2000 w Polsce odbywało się przede wszystkim za pomocą takich narzędzi, jak PZO i PO, będących aktami prawnymi powszechnie obowiązującymi nakładającymi zazwyczaj także obowiązki i ograniczenia na pomioty prywatne.

---

<sup>1</sup> Tzw. PLC – obszar Natura 2000 zarówno siedliskowy zatwierdzony decyzją wykonawczą KE, jak i ptasi wyznaczony rozporządzeniem ministra właściwego do spraw środowiska.

## 2. OCENA OGÓLNA

Tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 było niewłaściwe dla wypełniania przez Polskę zobowiązań wynikających z dyrektywy siedliskowej i ptasiej

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania organów administracji państwowej w zakresie tworzenia i zarządzania obszarami Natura 2000 w Polsce w okresie objętym kontrolą. Działania te były niedostateczne i spóźnione, przez co nie zapewniały wymaganej przepisami unijnymi i krajowymi ochrony części siedlisk przyrodniczych i gatunków ptaków i nie służyły wypełnieniu przez Polskę w wymaganym czasie zobowiązań wynikających z dyrektywy siedliskowej oraz dyrektywy ptasiej.**

Minister właściwy do spraw środowiska nie skierował do prac legislacyjnych projektów przepisów niezbędnych do prawidłowej transpozycji do przepisów krajowych obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej. W efekcie obowiązujące w Polsce przepisy nie określały – w sposób wynikający z dyrektyw – terminów ustanowienia celów i środków ochronnych dla siedliskowych i ptasich obszarów Natura 2000 w formie planów zadań ochronnych lub planów ochrony. To negatywnie wpływało na określanie i realizację zadań ochronnych niezbędnych dla zachowania odpowiedniego stanu siedlisk i gatunków.

### **I. Niezapewnienie odpowiednich warunków dla prawidłowego i rzetelnego tworzenia obszarów Natura 2000.**

Minister w ramach nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska nie ustanowił systemu monitorowania pozyskiwania i analizy danych, niezbędnych do właściwego tworzenia obszarów Natura 2000 i wprowadzania zmian w ich sieci, mimo że były one niezbędne do zachowania jej integralności.

Generalny Dyrektor nie ustanowił skutecznych mechanizmów pozyskiwania i wykorzystywania informacji wskazujących na konieczność wprowadzenia takich zmian, m.in. nie zobowiązał regionalnych dyrektorów do przeprowadzania analiz danych z cyklicznego monitoringu przyrody prowadzonego w ramach państwowego monitoringu środowiska.

Niepełna realizacja zadań związanych z identyfikacją obszarów Natura 2000 proporcjonalnie do występowania na terytorium Polski typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków skutkowała skierowaniem przez Komisję Europejską<sup>2</sup> zarzutów formalnych, wskazujących na niekompletność sieci Natura 2000, a dalsze planowanie zmian w sieci Natura 2000 związane było przede wszystkim z działaniami zmierzającymi do usunięcia wskazanego przez KE naruszenia 2019/2137.

<sup>2</sup> Pismo KE z 25 lipca 2019 r. skierowane do Ministra Spraw Zagranicznych – wezwanie do usunięcia uchybienia nr 2019/2137.

**II. Niezapewnienie prawidłowej, celowej i rzetelnej realizacji zadań na obszarach Natura 2000.**

W Polsce według stanu na 30 czerwca 2024 r. nie ustanowiono celów i środków ochronnych dla 241 obszarów Natura 2000, tj. 25,5% wszystkich obszarów Natura 2000, w tym dla 208 specjalnych obszarów ochrony siedlisk i 38 obszarów specjalnej ochrony ptaków. W konsekwencji obszary te były chronione, w sposób niewystarczający, skoro nie określono dla nich działań ochronnych przez okres nawet ponad 20 lat (w przypadku OSO) bądź ponad 11 lat (w przypadku SOO). PZO dla 122 obszarów Natura 2000 ustanowiono z przekroczeniem terminów określonych w dyrektywie siedliskowej.

Minister właściwy do spraw środowiska nie ustanowił planów ochrony dla 26<sup>3</sup> (93%) morskich obszarów Natura 2000. W okresie objętym kontrolą ukończono prace legislacyjne dotyczące jedynie dwóch z 11 przygotowanych przez dyrektorów urzędów morskich projektów rozporządzeń w sprawie ustanowienia planów ochrony dla obszarów Natura 2000. Długotrwałe opracowywanie części projektów PO skutkowało koniecznością ich aktualizacji i wydatkowaniem przez Dyrektora UM w Gdyni na ten cel dodatkowych środków w wysokości 1369,9 tys. zł. Z kolei Dyrektor UM w Szczecinie, mimo wydatkowania niemal 800 tys. zł na przygotowanie trzech opracowanych w październiku 2013 r. projektów PO dla obszarów Natura 2000, do dnia zakończenia kontroli nie przekazał ich Ministrowi.

W związku ze stwierdzonymi zaniechaniami KE skierowała w czerwcu 2021 r. zarzuty formalne wobec RP na podstawie art. 258 TFUE w związku z uchybieniem ww. zobowiązań RP, określonych w dyrektywie siedliskowej i dyrektywie ptasiej. Minister akceptował podejście Generalnego Dyrektora i regionalnych dyrektorów do praktyki polegającej na ustanawianiu PZO dla obszarów Natura 2000 w części poza granicami parku narodowego dopiero po ustanowieniu PO dla PN. Było to niezgodne z art. 28 ust. 5 uop i skutkowało brakiem dokumentów planistycznych na obszarach Natura 2000, mimo że rdoś dysponowały projektami PZO.

Generalny Dyrektor, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, nie zapewnił ustanowienia (wg stanu na 12 listopada 2024 r.) dokumentów planistycznych dla 140 obszarów, choć projekty dokumentów dla tych obszarów zostały opracowane (koszt ich opracowania wyniósł 11 633,6 tys. zł) oraz odebrane przez rdoś. Koszt opracowania projektów PZO dla ww. 140 nieustanowionych obszarów wyniósł 11 633,6 tys. zł.

---

<sup>3</sup> W części będących obszarami lądowymi, dla których ustanawia się plan zadań ochronnych.

Ustanowienie opracowanych projektów wymaga dalszych nakładów finansowych. W skontrolowanych rdoś takie postępowanie ocenione zostało jako niegospodarne.

Ponadto Minister:

- nie ustanowił bądź odmówił ustanowienia 10 PO dla PN, mimo upływu terminu wynikającego z przepisów uop;
- ustanawiał ZO dla PN bez zakresu wymaganego przez art. 28 ust. 10 uop, w związku z czym obszary Natura 2000, położone w granicach PN bez ustanowionego PO dla PN, pozostawały bez dokumentu planistycznego;
- ustanawiał ZO na działkach znajdujących się poza granicami PN;
- akceptował postanowienia PUL dopuszczające działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszarów Natura 2000;
- nie zapewnił ciągłości obowiązywania PUL, stanowiących podstawę prowadzenia gospodarki leśnej, w tym w granicach obszarów Natura 2000.

### **III. Częściowo nieprawidłowe finansowanie obszarów Natura 2000, niezapewniające stabilności i ciągłości realizacji zadań.**

Generalny Dyrektor w części nierzetelnie realizował działania związane z zapewnieniem finansowania w zakresie tworzenia i zarządzania obszarami Natura 2000. W szczególności Generalny Dyrektor nie przeprowadził oceny stopnia wykorzystania funduszy unijnych i środków krajowych przewidzianej w PAF 2014–2020.

W każdym ze skontrolowanych UM stwierdzono przypadki niezapewnienia lub zaniechania wystąpienia o środki na opracowanie projektów PO dla obszarów Natura 2000. W każdej z sześciu skontrolowanych rdoś realizacja zadań związanych z obszarami Natura 2000 była bezpośrednio uzależniona od dostępności środków zewnętrznych.

W ocenie NIK, przyjęty model finansowania obszarów Natura 2000, nie zapewniał stabilności ani ciągłości realizacji zadań na tych obszarach.

### **IV. Niezapewnienie prawidłowego, celowego i rzetelnego nadzoru nad obszarami Natura 2000.**

Mimo nieprawidłowej transpozycji do przepisów krajowych obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej, Minister ani Generalny Dyrektor – w ramach działań nadzorczych w zakresie ochrony obszarów Natura 2000 – nie wydali zaleceń ani wytycznych wskazujących na konieczność bezpośredniego stosowania tych przepisów dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych

dla SOO (możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat od zatwierdzenia terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty) oraz dla OSO (w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji).

W żadnej skontrolowanej rdoś nie zrealizowano w pełni monitoringu przewidzianego w dokumentach planistycznych obszarów Natura 2000, natomiast w pięciu (z sześciu) skontrolowanych rdoś oraz w jednym (z dwóch) skontrolowanych UM działania ochronne były wykonywane w ograniczonym zakresie. Tym samym nie zapewniono właściwej, przewidzianej prawem ochrony obszarów Natura 2000.

Prowadzona przez Generalnego Dyrektora ewidencja danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ochrony obszarów Natura 2000 była niekompletna i nieaktualna, mimo cyklicznych kontroli jej zawartości. Nie zapewniono również wprowadzania aktualnych danych do CRFOP w zakresie 139 obszarów Natura 2000. W pięciu (z sześciu) skontrolowanych rdoś nie pozyskiwano w sposób systemowy danych o rzeczywistym funkcjonowaniu obszarów Natura 2000 w kontekście prowadzonych działań gospodarczych na tych terenach, przekształceń trwałych użytków zielonych oraz realizacji działań ochrony czynnej. Stwarzało to ryzyko pogorszenia stanu siedlisk lub gatunków na obszarach Natura 2000, które zmaterializowało się w toku kontroli.

### 3. SYNTEZA

---

**Nieprawidłowa  
transpozycja  
dyrektywy  
siedliskowej i ptasiej  
do prawa krajowego**

**Niewłaściwa transpozycja dyrektywy siedliskowej i ptasiej do prawa krajowego.**

Pomimo że Polska zobowiązana była do transpozycji przedmiotowych dyrektyw do prawa krajowego już w 2004 r., Minister do zakończenia kontroli nie podjął działań w celu zapewnienia spójności przepisów krajowych z europejskimi w zakresie obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej, tj. określenia terminów na ustanowienie celów i środków ochronnych dla siedliskowych i ptasich obszarów Natura 2000 w formie planów zadań ochronnych lub planów ochrony.

Niewłaściwa transpozycja dyrektywy siedliskowej i ptasiej do prawa krajowego skutkowałą brakiem w przepisach krajowych terminów ustanowienia dokumentów planistycznych. Jednocześnie Minister w ramach działań nadzorczych w zakresie ochrony obszarów Natura 2000, nie wydał zalecenia wskazującego na konieczność bezpośredniego stosowania przepisów obu dyrektyw. W tych warunkach, przy niezapewnionym w pełni finansowaniu, doszło do nieustanowienia przez właściwe organy krajowe celów i środków ochronnych dla 208<sup>4</sup> (z 868<sup>5</sup>) siedliskowych i 38<sup>6</sup> (z 145<sup>7</sup>) ptasich obszarów Natura 2000 w Polsce. Brak ustanowienia celów i środków ochronnych spowodował brak określenia rodzajów działań ochrony czynnej oraz podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie na obszarach Natura 2000. Tym samym ochrona siedlisk gatunków lub siedlisk przyrodniczych wymagających konkretnych działań ochrony czynnej dla ich zachowania we właściwym stanie ochrony oraz naturalnym zasięgu (np. regularnego koszenia dla zachowania warunków rozwoju gatunków lub usuwania gatunków z warstwy podszytu dla zachowania siedliska przyrodniczego) nie była możliwa do wyegzekwowania. [str. 69–73]

---

<sup>4</sup> 207 SOO i jeden połączony OSO i SOO.

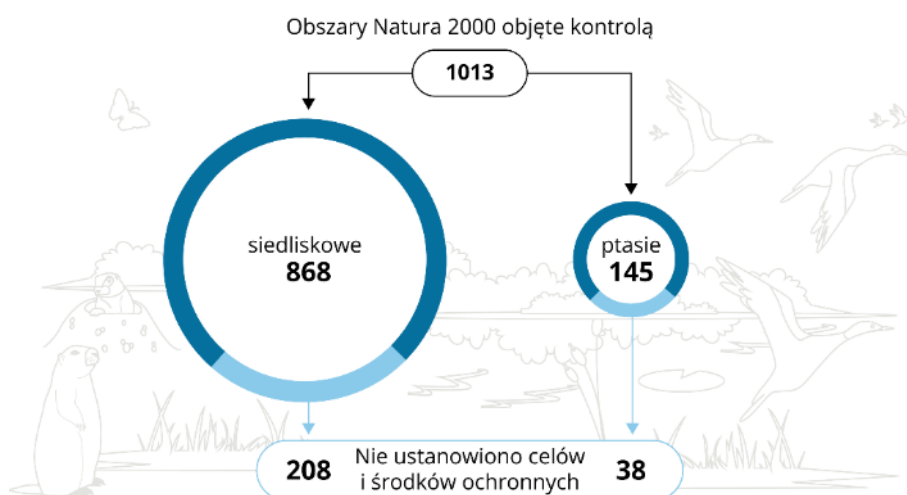
<sup>5</sup> W tym 10 obszarów łączonych OSO i SOO, oznaczonych jako PLC.

<sup>6</sup> 37 OSO i jeden połączony OSO i SOO.

<sup>7</sup> W tym 10 obszarów łączonych OSO i SOO, oznaczonych jako PLC.

## Infografika nr 1

Obszary Natura 2000 bez ustanowionych celów i środków ochronnych



Źródło: opracowanie własne NIK.

### Organy administracji publicznej w ograniczonym zakresie zapewniły warunki prawne dla rzetelnego tworzenia obszarów Natura 2000.

#### Nieustanowienie systemu monitorowania zmian w sieci obszarów Natura 2000

Minister nie ustanowił skutecznego systemu monitorowania realizowanych przez Generalnego Dyrektora celów i zadań związanych z wprowadzaniem zmian w sieci obszarów Natura 2000, w tym nie zapewnił skutecznego wykorzystywania danych z PMS do tworzenia sieci obszarów Natura 2000 i wyznaczania SOO proporcjonalnie do występowania na terytorium Polski typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków.

Regionalni dyrektorzy, sprawujący nadzór nad obszarami Natura 2000 na obszarze swojego działania, nie zawsze ujmowali zadania związane z tworzeniem nowych obszarów Natura 2000 lub zmianami ich granic w planach działalności, tłumacząc to brakiem wytycznych w tym zakresie od Generalnego Dyrektora.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem NIK celowe jest uregulowanie w przepisach zasad zgłaszania, zmiany, aktualizacji lub likwidacji obszarów Natura 2000. [str. 30–32]

#### Nieterminowe wyznaczanie obszarów Natura 2000

Minister nieterminowo wyznaczył 846 (z 868<sup>8</sup>) SOO. Opóźnienie w wyznaczaniu obszarów Natura 2000 w stosunku do terminów określonych w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej wyniosło od prawie siedmiu miesięcy do ponad dziewięciu lat i dziesięciu miesięcy. Najdłużej, tj. ponad piętnaście lat i dziesięć miesięcy, trwało wyznaczanie trzech obszarów Natura 2000 Puszcza Kampinoska, Torfowisko pod Zieleńcem i Jezioro Chośnickie. [str. 25–26]

<sup>8</sup> W tym 10 obszarów łączonych, oznaczonych kodem PLC.

**Niezapewnienie  
rzetelnych danych  
w Centralnym  
Rejestrze Form  
Ochrony Przyrody**

Generalny Dyrektor, jako nadzorujący funkcjonowanie Natura 2000, był odpowiedzialny za przekazywanie danych do KE w SDF dla wszystkich obszarów Natura 2000 oraz prowadzenia CRFOP zawierającego dane pochodzące z SDF. Generalny Dyrektor powinien poddawać rzetelnej analizie dane zawarte w SDF, celem przekazania ich do KE. W toku kontroli ustalono jednak m.in.: nieprzeprowadzenie przez Generalnego Dyrektora aktualizacji 32 z 35 poddanych badaniu SDF, pomimo zmiany powierzchni obszarów Natura 2000, brak działań Generalnego Dyrektora w zakresie pozyskania danych od sprawujących nadzór nad obszarami oraz niepodjęcie przez rdoś działań zmierzających do zapewnienia w CRFOP rzetelnych danych. [str. 35–38]

**Realizacja zadań na obszarach Natura 2000 przez właściwe organy administracji publicznej była nieprawidłowa, nierzetelna i niegospodarna, a w zakresie działań związanych z zatwierdzeniem PUL – niecelowa.**

**Niezapewnienie  
ustanowienia celów  
i środków ochronnych**

Generalny Dyrektor, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, w okresie objętym kontrolą nie wykorzystał skutecznie posiadanych uprawnień w celu zapewnienia ustanowienia dokumentów planistycznych. Według stanu na 30 czerwca 2024 r. w Polsce nie ustanowiono celów i środków dla 241 obszarów Natura 2000 (208 SOO i 38 OSO), tj. 25,5% wszystkich obszarów. W odniesieniu do obszarów morskich nie ustanowiono PO dla 26<sup>9</sup> obszarów Natura 2000, w tym 18<sup>10</sup> SOO i dziewięciu<sup>11</sup> OSO, tj. 92,8% wszystkich obszarów morskich.

W 2021 r. KE sformułowała zarzuty formalne wobec Polski wystosowane na podstawie art. 258 TFUE dotyczące uchybienia przez RP zobowiązaniom wynikającym z art. 4 ust. 4<sup>12</sup> i art. 6 dyrektywy siedliskowej oraz art. 2 i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej<sup>13</sup> (naruszenie nr 2021/2025<sup>14</sup>). [str. 38–47]

**Obszary morskie  
bez planów ochrony**

Minister odpowiadał za ustanowienie planów ochrony dla 28<sup>15</sup> morskich obszarów Natura 2000, nad którymi nadzór sprawowali dyrektorzy urzędów morskich, oraz dla jednego obszaru morskiego, nad którym nadzór sprawował dyrektor Słowińskiego Parku Narodowego<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> W części będących obszarami lądowymi, dla których ustanawia się PZO.

<sup>10</sup> W tym dla jednego obszaru połączonego SOO i OSO.

<sup>11</sup> W tym dla jednego obszaru połączonego SOO i OSO.

<sup>12</sup> W zakresie braku wyznaczenia SOO dla 655 (z 845) OZW oraz braku ustanowienia wystarczająco precyzyjnych celów ochrony wymaganych na mocy art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej dla 845 OZW możliwie jak najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat dla 655 (z 845) OZW zatwierdzonych w drodze decyzji przez KE.

<sup>13</sup> W zakresie nieokreślenia wystarczająco szczegółowych celów dla 145 OSO, w tym dla 50 nieustanowienia celów ochrony.

<sup>14</sup> INFR(2021)2025 C(2021)2179.

<sup>15</sup> Obszary morskie zidentyfikowane w toku kontroli, na podstawie rozporządzeń wyznaczających te obszary w części lub całości jako obszary morskie, w tym jeden obszar oznaczony jako PLC.

<sup>16</sup> Sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000 położonym w całości lub w części obszaru parku narodowego jest dyrektor parku narodowego, o czym stanowi art. 32 ust. 5 uop.

Generalny Dyrektor w ramach nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, o którym mowa w art. 32 uop, nie monitował dyrektorów UM w zakresie sporządzenia PO dla zidentyfikowanych przez siebie obszarów morskich.

Dyrektorzy um przedłożyli Ministrowi projekty PO dla łącznie 11 (z 28) morskich obszarów Natura 2000. Do dnia zakończenia kontroli Minister ustanowił tylko dwa (z 11) przedłożonych projektów planów ochrony.

Dyrektor SPN przedłożył 31 marca 2023 r. projekt PO dla nadzorowanego morskiego obszaru Natura 2000, jednak Minister do dnia zakończenia kontroli NIK<sup>17</sup> nie ustanowił takiego dokumentu w formie rozporządzenia.

[str. 47–48]

**Brak narzędzi  
pozwalających  
Ministrowi  
na egzekwowanie  
opracowania  
projektów PO**

Minister nie dysponował 17 (z 28<sup>18</sup>) projektami PO dla morskich obszarów Natura 2000. W skontrolowanych um ujawniono przypadki nieprzekazywania Ministrowi opracowanych projektów PO dla morskich obszarów Natura 2000 w terminie pozwalającym na ich ustanowienie. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą stan prawny nie zapewniał skutecznych narzędzi do egzekwowania przez ministra właściwego do spraw środowiska – odpowiedzialnego za ustanowienie PO w drodze rozporządzenia – projektów PO, za opracowanie których odpowiedzialni byli sprawujący nadzór nad obszarami morskimi, tj. dyrektorzy um.

Dyrektor UM w Gdyni dysponował projektami PO dla czterech obszarów Natura 2000, które nie zostały ustanowione, a obecnie wymagały aktualizacji, wiążącej się z koniecznością wydatkowania środków w wysokości 1369,9 tys. zł, zaś Dyrektor UM w Szczecinie nie przekazał Ministrowi trzech projektów PO dla obszarów Natura 2000, wykonanych na szacowaną kwotę 795,2 tys. zł, pomimo że opracowane zostały 31 października 2013 r.

[str. 49–51]

**Nieustanowienie  
dokumentu  
planistycznego  
pomimo posiadania  
projektów**

Sprawujący nadzór nad obszarami Natura 2000 zaniechali ustanowienia dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 lub przekazania ich do właściwych organów, choć posiadali stosowne projekty. Regionalni dyrektorzy nie ustanawiali PZO, pomimo posiadanych 140 projektów. Ponadto dyrektorzy um nie przedłożyli Ministrowi do ustanowienia trzech projektów PO, a dyrektor PN Ujście Warty projektu PO dla tego parku (do czerwca 2024 r.). Kwota wydatkowana na opracowanie przedmiotowych dokumentów przekroczyła 22 980 tys. zł. Opisane postępowanie było niegospodarne, gdyż skutkowało koniecznością pozyskania dodatkowych środków z funduszy zewnętrznych na aktualizację dokumentacji planistycznej.

[str. 44, 49–50]

<sup>17</sup> 30 kwietnia 2025 r.

<sup>18</sup> Obszary morskie zidentyfikowane w toku kontroli, na podstawie rozporządzeń wyznaczających te obszary w części lub całości jako obszary morskie, w tym jeden obszar oznaczony jako PLC.

**Zatwierdzenie PUL  
- pomimo negatywnej  
opinii RDOŚ**

Minister, jako organ sprawujący nadzór nad gospodarką leśną, zatwierdził PUL dla nadleśnictwa Mircze na lata 2019–2028, mimo że zaplanowano w nim działania mogące znacząco negatywnie wpłynąć na obszary Natura 2000. Generalny Dyrektor, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, nie monitorował procesu opiniowania projektów PUL przez rdoś. W efekcie nie informował Ministra o skutkach zatwierdzenia PUL pomimo negatywnej opinii rdoś, w tym o prowadzonych na obszarach Natura 2000 (pozostających bez ustanowionych dokumentów planistycznych) działaniach gospodarczych w postaci rębni zupełnych, które stwarzały bezpośrednie ryzyko zniszczenia siedlisk, w celu podjęcia przez Ministra niezwłocznych działań interwencyjnych. Opinia regionalnego dyrektora nie była dla opracowujących projekt PUL wiążąca, a regionalny dyrektor po zaopiniowaniu PUL wyczerpał możliwą ścieżkę działania w zakresie ograniczania negatywnego wpływu planowanych działań na obszar Natura 2000. [str. 60–61]

**Zatwierdzenie PUL  
- pomimo istotnego  
ryzyka pogorszenia  
stanu siedlisk**

Minister zatwierdzał projekty PUL, mimo że opinie regionalnych dyrektorów do tych dokumentów zawierały liczne istotne uwagi wskazujące m.in. na ryzyko pogorszenia stanu siedliska z uwagi na zaplanowane działania gospodarcze (niespójność informacji w zakresie planowanych prac rębnych w strefach ochrony siedlisk gatunków czy sprzeczność postanowień PUL z postanowieniami wynikającymi z obowiązujących PZO). W ocenie NIK takie postępowanie Ministra było niecelowe i niezetelne. [str. 60–61, 91–92]

**Dowolność w zakresie  
procedowania PUL  
nie zapewniała  
właściwej ochrony  
obszarów Natura 2000**

Przewidziana w przepisach prawa procedura przygotowania PUL, zdaniem NIK, nie zapewnia właściwej ochrony obszarów Natura 2000. Projekt PUL mógł być uzgadniany z regionalnym dyrektorem lub opiniowany przez regionalnego dyrektora. Obowiązkiem regionalnego dyrektora, zgodnie z art. 54 ust. 1 uiooś, było jedynie zaopiniowanie PUL. Natomiast uzgadnianie dokumentu z regionalnym dyrektorem miało miejsce tylko w sytuacji, gdy PUL zawierał zakres PZO wskazany w art. 28 ust. 10 uop. W przypadku gdy PUL nie zawierał tego zakresu, wystarczające było jego zaopiniowanie w trybie art. 46 uiooś, przy czym opinia ta nie była wiążąca. W toku kontroli w MKiŚ trwały prace nad projektem zmiany ustawy o lasach i uop. Zdaniem NIK zasadne jest kontynuowanie tych prac, zmierzających do zapewnienia skutecznego wpływu rdoś na ochronę siedlisk i gatunków na obszarach Natura 2000, w ramach procedowania PUL. [str. 60]

**Prowadzenie  
gospodarki leśnej  
bez zatwierzonego PUL**

Minister w ramach nadzoru nad PGL LP nie podejmował skutecznych działań w celu zapewnienia ciągłości obowiązywania PUL jako dokumentu stanowiącego podstawę prowadzenia gospodarki leśnej, w tym na obszarach Natura 2000. Niezapewnienie przez Ministra ciągłości

obowiązywania PUL jako podstawowego dokumentu do prowadzenia gospodarki leśnej na obszarach leśnych, w tym w granicach obszarów Natura 2000, skutkowało dopuszczeniem do naruszenia art. 7 ust. 1 ustawy o lasach. Prowadzenie gospodarki leśnej na obszarach Natura 2000 m.in. bez ustanowionego PZO, która to gospodarka wywierała negatywny wpływ na stan przedmiotów ochrony, potwierdzili właściciwi regionalni dyrektorzy w wydawanych opiniach do PUL. [str. 62]

**Brak jednoznacznego  
podejścia do PZO  
na obszarach leśnych**

Minister nie zapewnił wypracowania spójnych i jednolitych zasad współpracy i odpowiedzialności za przygotowanie projektów dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 położonych na terenie zarządzanym przez PGL LP. Regionalni dyrektorzy sprawujący nadzór nad takimi obszarami Natura 2000 wskazywali, że powodem nieustanowienia PZO dla obszarów Natura 2000 był m.in. brak konsekwencji po stronie organów nadzorujących w zakresie wskazania podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu PZO na obszarach zarządzanych przez PGL LP. [str. 62–63]

**Nieustanowienie  
przez ministra planów  
ochrony dla PN**

Minister nie ustanowił ani nie odmówił ustanowienia 10 PO dla PN, pomimo upływu, określonego w art. 19 ust. 5 uop, terminu sześciu miesięcy (od dnia otrzymania projektu PO) na ich ustanowienie lub odmowę ustanowienia. Ponadto Minister nieterminowo ustanowił PO dla ośmiu PN oraz nie wyegzekwował projektu PO dla Wolińskiego PN, pomimo że termin na jego ustanowienie upłynął 15 listopada 2018 r. [str. 52–53]

**Dopuszczanie  
przez ministra  
do realizacji ZO  
poza obszarem PN**

Minister ustanowił ZO na lata 2019–2024 dla MPN na obszarze 943 ha wykraczających poza teren tego parku, co stanowiło naruszenie art. 22 ust. 2 pkt 1 uop. Działki objęte zadaniami ochronnymi wykonywanymi przez dyrektora MPN były położone m.in. na obszarach Natura 2000, nad którymi nadzór sprawował właściwy regionalny dyrektor, a działania ochronne nie zostały określone z uwagi na nieustanowienie przez regionalnego dyrektora dokumentu planistycznego. [str. 54]

**Ustanawianie PZO  
dopiero po ustanowieniu  
PO dla PN**

Generalny Dyrektor nadzorujący funkcjonowanie obszarów Natura 2000, umożliwił stosowanie praktyki polegającej na ustanawianiu PZO dla obszarów Natura 2000 w części poza granicami PN, dopiero po ustanowieniu PO dla PN. Taka praktyka doprowadziła do zaakceptowania stanu nieustanowienia dokumentów planistycznych na obszarach Natura 2000, a w konsekwencji braku skoordynowanych i sformalizowanych działań ochronnych. Minister posiadał informacje o stosowanej praktyce w odniesieniu do obszarów Natura 2000 wykraczających poza PN, jednak jej nie kwestionował i zatwierdzał z naruszeniem art. 22 ust. 1 uop zadania ochronne dyrektorów parków narodowych na obszarach, na których nadzór sprawował inny organ. [str. 56–57]

**Konieczność  
zweryfikowania granic  
obszarów Natura 2000**

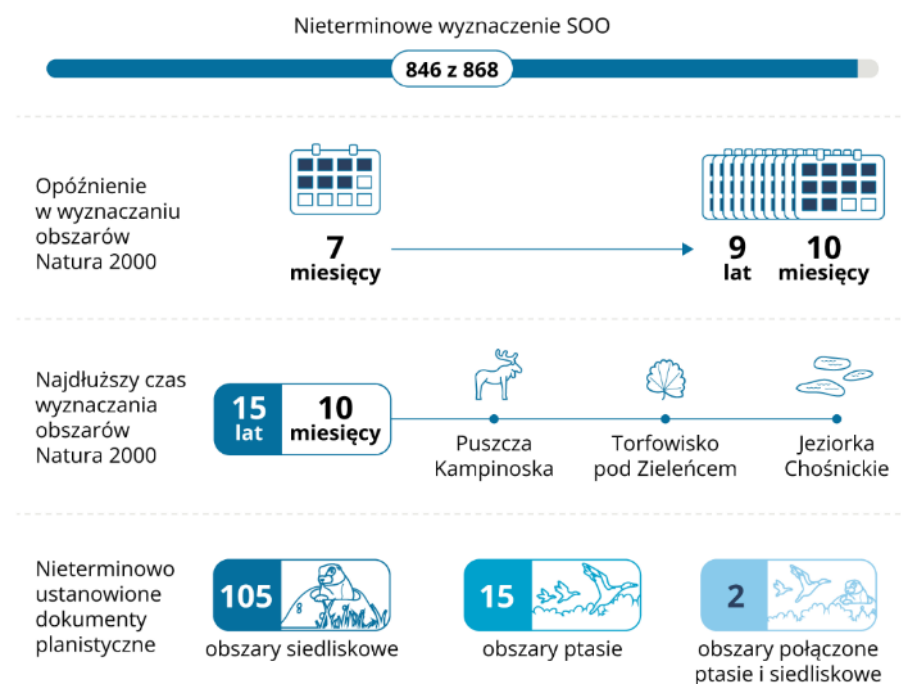
W części rdoś nie opracowano dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000, które wykraczały poza inną formę ochrony przyrody, z uwagi na brak przedmiotów ochrony na nadzorowanym obszarze. Postępowanie to było niezgodne z art. 28 ust. 5 uop. Biorąc jednak pod uwagę argumenty przedstawiane przez rdoś dotyczące m.in. braku przedmiotów ochrony na obszarach Natura 2000, wykraczających poza inną formę ochrony przyrody, niezbędne jest zweryfikowanie ich granic pod względem występowania na nich przedmiotów ochrony i wprowadzenie stosownych zmian. [str. 50, 57–58]

**Nierzetelne dane  
dotyczące  
powierzchni PN**

Minister w ramach sprawowanego nadzoru nad PN, dopuścił do wykazywania przez MPN oraz PN „Ujście Warty” powierzchni parków niezgodnych ze stanem faktycznym, a podjęte działania, mające na celu ustalenie prawidłowej powierzchni tych parków były nieskuteczne. W efekcie dane podawane przez dyrektorów parków w zakresie ich powierzchni były różne, w zależności od rodzaju prowadzonej sprawozdawczości lub opracowanych dokumentów. [str. 59]

**Infografika nr 2**

Nieterminowe wyznaczanie i ustanawianie celów i środków ochronnych dla obszarów Natura 2000



Źródło: opracowanie własne NIK.

**Finansowanie obszarów Natura 2000 nie miało charakteru ciągłego, a działania realizowane były nierzetelnie.**

**Brak stabilnego  
źródła finansowania  
Natury 2000**

Tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 było finansowane przede wszystkim ze środków UE, których pozyskiwanie odbywało się w cyklach poszczególnych perspektyw finansowych UE, w związku z czym nie miało

charakteru ciągłego. Środki z budżetu państwa stanowiły głównie zabezpieczenie wkładu własnego niezbędnego do uzyskania środków z funduszy unijnych. Nie zabezpieczono środków na realizację działań ochronnych po zakończeniu finansowania z projektów UE. Pomimo zapewnienia środków na realizację zadań związanych z zarządzaniem i nadzorowaniem obszarów Natura 2000, nie objęto kompleksową ochroną wszystkich podlegających nadzorowi rdoś obszarów Natura 2000. Skutkowało to m.in. tym, że zakres wykonywanych zadań ochronnych po zakończeniu realizacji projektów ulegał znacznemu zmniejszeniu. Tym samym ciągłość realizacji celów i środków ochronnych, w tym działań ochrony czynnej i prowadzenia monitoringu, w przypadku niezapewnienia stałego źródła finansowania była zagrożona. [str. 63–64]

**Szacunek kosztów  
współfinansowania  
przez Wspólnotę**

Minister, pomimo wskazania możliwych do wystąpienia kosztów w uzasadnieniach projektów uchwał Rady Ministrów, nie zawarł w nich kwoty stanowiącej szacunek dotyczący współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym. Było to niezgodne z art. 27 ust. 3 pkt 2 uop.

Generalny Dyrektor, realizujący zadania Ministra na podstawie pełnomocnictwa, nie oszacował kwoty współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów dla żadnej listy przekazywanej do KE na mocy art. 27 ust. 3 pkt 2 uop. [str. 65–66]

### **Sprawowanie nadzoru nad obszarami Natura 2000 przez organy administracji publicznej nie było prawidłowe.**

**Brak zaleceń  
w związku z niepełną  
transpozycją dyrektyw  
do prawa krajowego**

Zarówno Minister, jak i Generalny Dyrektor, nie wydali w ramach działań nadzorczych w zakresie właściwego zarządzania obszarami Natura 2000 zaleceń ani wytycznych wskazujących na konieczność bezpośredniego stosowania przepisów, wynikających z:

- art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO i OSO, tj. możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat;
- art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla OSO, tj. od daty wykonania dyrektywy siedliskowej albo od daty klasyfikacji, gdy ta data jest późniejsza. [str. 73]

**Brak określenia  
przesłanek  
dla opracowania  
projektu PO  
na obszarach lądowych**

Brak określenia przesłanek oraz zasad postępowania rdoś w uop w przypadku konieczności podjęcia prac w zakresie opracowania projektu PO, o którym mowa w art. 29 ust. 1 uop, zamiast PZO dla obszaru Natura 2000, skutkowało nieustanowieniem jakiegokolwiek dokumentu planistycznego dla obszaru Natura 2000 Ostoje Nietoperzy Powiatu

**Brak nadzoru MKiŚ  
nad GDOŚ**

Gorlickiego od 2009 r.<sup>19</sup> Minister dopiero w marcu 2023 r. przekazał Regionalnemu Dyrektorowi w Krakowie, że już w 2019 r. podjęto decyzję o zaprzestaniu prac nad tym projektem planu ochrony. [str. 50–51]

Minister nie ustanowił systemu działań nadzorczych wobec Generalnego Dyrektora, o którym mowa w przyjętej przez Ministra Polityce nadzorczej. Przy braku właściwego nadzoru Ministra nad realizacją przez Generalnego Dyrektora obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 i 2 uop, polegającego na nadzorowaniu funkcjonowania obszarów Natura 2000, Generalny Dyrektor nie doprowadził do tego, aby właściwe podmioty ustanowiły (w okresie objętym kontrolą) dokumenty planistyczne. Ponadto Minister nie egzekwował od GDOŚ składania kwartalnych sprawozdań w zakresie opracowywanych oraz ustanowionych PZO dla obszarów Natura 2000.

[str. 73–75]

**Brak zasad  
sprawowania nadzoru  
w przypadku  
występowania kilku  
podmiotów  
sprawujących nadzór**

Nie ustanowiono zasad sprawowania nadzoru nad obszarem Natura 2000 w przypadku, gdy ustawowy nadzór nad danym obszarem Natura 2000 leży w gestii kilku organów. Dyrektor UM w Gdyni, Regionalny Dyrektor w Gdańsku i Regionalny Dyrektor w Olsztynie zawarli porozumienie w sprawie współpracy i sprawowania nadzoru nad obszarami Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 Ostoja w Ujściu Wisły i Ujście Wisły, w którym określili, że organem odpowiedzialnym za sporządzenie dokumentacji i przygotowanie projektu dokumentu planistycznego będzie Dyrektor UM w Gdyni. Ponieważ obszary te miały charakter w większości morski, zdecydowano o opracowaniu planu ochrony. Mimo to od 2015 r. nie ustanowiono dokumentu planistycznego, a w 2022 r. podjęto decyzję o rozdzieleniu dokumentów planistycznych dla obszaru Ostoja w Ujściu Wisły na część lądową (PZO) i morską (PO). Dokumentacja wymagała aktualizacji i tym samym zaangażowania nowych środków. [str. 76]

**Brak nadzoru  
nad realizacją działań  
ochronnych  
i prowadzeniem  
monitoringu**

Generalny Dyrektor, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, w okresie objętym kontrolą nie prowadził kontroli realizacji ustaleń PO i PZO obszarów Natura 2000 oraz nie występował do dyrektorów um o wskazanie postępów w opracowywaniu projektów PO. Nie monitorował również wykonywania działań ochronnych ani realizacji celów. Minister w toku kontroli wskazał na problemy w egzekwowaniu obligatoryjnego wykonywania działań ochrony czynnej od podmiotów wymienionych w PZO. Generalny Dyrektor potwierdził, że niezbędne są zmiany legislacyjne pozwalające na nadzorowanie i egzekwowanie przez rdoś wykonywania działań ochronnych określonych w PZO. W pięciu<sup>20</sup> (z sześciu) rdoś stwierdzono brak realizacji lub niepełną realizację działań ochronnych ujętych

<sup>19</sup> Rok zatwierdzenia OZW przez KE.

<sup>20</sup> RDOŚ w Białymstoku, RDOŚ w Gdańsku, RDOŚ w Lublinie, RDOŚ w Poznaniu, RDOŚ we Wrocławiu.

w ustanowionych PZO. Zdaniem NIK niezbędne jest ustanowienie narzędzi pozwalających na egzekwowanie przez rdoś wykonywania działań ochronnych na obszarach Natura 2000. [str. 78–79]

**Brak informacji  
o przekształceniach  
na obszarach Natura 2000**

Generalny Dyrektor oraz pięciu<sup>21</sup> (z sześciu) regionalnych dyrektorów nie uzyskiwali od ARiMR informacji na temat przekształceń obszarów Natura 2000, pomimo że w okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa porozumienia zawarte pomiędzy GDOŚ i ARiMR (z 2012 r. i z 2023 r.), na podstawie których podmioty te miały możliwość pozyskania danych dotyczących naruszania przez rolników zakazów w stosunku do gatunków chronionych oraz informacji i danych niezbędnych do opracowania PZO i PO. Ponadto RDOŚ w Krakowie nie uzyskał od ARMiR informacji dotyczących przekształceń TUZ na obszarach Natura 2000, nie monitorował również ARMiR w celu wyegzekwowania odpowiedzi na przesyłane przez siebie pisma. [str. 89–91]

**Brak lub niepełny  
nadzór nad obszarami  
Natura 2000  
bez ustanowionego  
dokumentu  
planistycznego**

Generalny Dyrektor nie zapewnił określenia działań lub zadań ochronnych dla większości objętych szczegółowym badaniem obszarów Natura 2000 bez ustanowionego dokumentu planistycznego. Ponadto aż czterech (z sześciu) regionalnych dyrektorów nie sprawowało nadzoru nad obszarami Natura 2000 bez ustanowionych dokumentów planistycznych lub sprawowali oni ten nadzór w sposób niepełny. Zdaniem NIK konieczne jest zatem określenie zasad nadzoru nad obszarami Natura 2000 bez ustanowionego dokumentu planistycznego. [str. 83–86]

---

<sup>21</sup> RDOŚ w Białymstoku, RDOŚ w Gdańsku, RDOŚ w Lublinie, RDOŚ w Poznaniu, RDOŚ we Wrocławiu.

## 4. WNIOSKI

---

**Minister Klimatu  
i Środowiska**

W celu poprawy skuteczności realizacji zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000, niezależnie od wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do prawidłowej i pełnej transpozycji dyrektywy siedliskowej i ptasiej do krajowego porządku prawnego w zakresie określenia terminów na ustanowienie celów i środków ochronnych dla obszarów Natura 2000, zarówno siedliskowych, zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, tj. możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat od daty zatwierdzenia przez KE w decyzji wykonawczej proponowanego obszaru Natura 2000 oraz ptasich, zgodnie z art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej, tj. w dacie ich klasyfikacji lub uznania przez państwo członkowskie na mocy dyrektywy ptasiej, gdy ta ostatnia data jest późniejsza.
2. Podjęcie prac legislacyjnych w celu:
  - a) uregulowania możliwości egzekwowania przez ministra właściwego do spraw środowiska obowiązków nałożonych na sprawujących nadzór nad morskimi obszarami Natura 2000;
  - b) uregulowania zasad zgłaszania, zmiany granic, aktualizacji lub likwidacji obszarów Natura 2000 w celu zapewnienia kompletności sieci Natura 2000, proporcjonalnie do występowania na terenie kraju typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty;
  - c) określenia przesłanek dla podjęcia decyzji o konieczności opracowania przez rdoś projektu planu ochrony, w związku z obowiązkiem utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000;
3. Kontynuowanie prac legislacyjnych w celu uregulowania obligatoryjnego udziału rdoś w procesie uzgadniania projektów planu urządzenia lasu.
4. Podjęcie prac legislacyjnych w celu zapewnienia regionalnym dyrektorom narzędzi pozwalających na skuteczne egzekwowanie wykonywania działań ochronnych na obszarach Natura 2000 ustalonych w planach zadań ochronnych lub planach ochrony przez podmioty odpowiedzialne za ich realizację.
5. Zapewnienie stabilnego, gwarantującego ciągłość realizacji zadań, systemu finansowania działań związanych z tworzeniem, realizacją i nadzorowaniem obszarów Natura 2000.

<b>Minister Infrastruktury</b>	Wyeliminowanie praktyki długotrwałego opracowywania przez urzędy morskie projektów planów ochrony lub nieprzekazywania opracowanych projektów ministrowi właściwemu do spraw środowiska, skutkujących koniecznością pozyskania dodatkowych środków na ich aktualizację.
<b>Minister Klimatu i Środowiska oraz Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska</b>	Wyeliminowanie praktyki ustanawiania przez regionalnych dyrektorów planów zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 wykraczającego poza granice parku narodowego, dopiero po ustanowieniu planu ochrony dla tego parku narodowego.
<b>Minister Klimatu i Środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalni dyrektorzy</b>	Wyeliminowanie praktyki długotrwałego nieustanawiania przez regionalnych dyrektorów opracowanych przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska projektów planów zadań ochronnych, skutkującej koniecznością pozyskania dodatkowych środków na ich aktualizację.
<b>Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Określenie zasad sprawowania nadzoru nad obszarami Natura 2000 bez ustanowionego dokumentu planistycznego.</li><li>2. Przeprowadzenie analizy obszarów Natura 2000 wykraczających poza granice innej formy ochrony przyrody, w celu:<ol style="list-style-type: none"><li>a) zweryfikowania granic obszarów Natura 2000 pod względem występowania na nich przedmiotów ochrony;</li><li>b) ustalenia zasad sprawowania nadzoru nad obszarami Natura 2000 w sytuacji, gdy na danym obszarze jest więcej niż jeden podmiot sprawujący nadzór nad jego częścią.</li></ol></li></ol>

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

### 5.1. TWORZENIE OBSZARÓW NATURA 2000

---

W okresie objętym kontrolą nie uregulowano zasad tworzenia obszarów Natura 2000 oraz nie wprowadzono skutecznych mechanizmów pozyskiwania i wykorzystywania informacji o konieczności wprowadzenia zmian w sieci Natura 2000, wyznaczania SOO proporcjonalnie do występowania na terytorium kraju typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, które zdaniem NIK były kluczowe z punktu widzenia realizacji celu określonego art. 3 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Zadania zaplanowane przez rdoś do realizacji, w ramach tworzenia obszarów Natura 2000, dotyczyły przede wszystkim kwestii będących przedmiotem informacji o naruszeniu skierowanej przez KE do Polski. Planowanie przez rdoś działań dotyczących obszarów Natura 2000 uniemożliwiało prowadzenie rzetelnego nadzoru nad prawidłowością ich opracowania i realizacji oraz ujęciem w dokumentach planistycznych rzetelnie zweryfikowanych potrzeb w zakresie opracowania PZO, a także rzetelną realizację działań ochronnych.

#### Wyznaczanie obszarów Natura 2000

Dyrektywa siedliskowa stanowi wyznacznik dla funkcjonowania sieci Natura 2000. Uregulowania zawarte w dyrektywie dotyczą m.in., wyznaczania, aktualizacji oraz likwidacji obszarów Natura 2000. Zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy siedliskowej każde państwo członkowskie bierze udział w tworzeniu Natura 2000 proporcjonalnie do występowania na jego terytorium typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków. W tym celu każde państwo członkowskie wyznacza tereny stanowiące specjalne obszary ochrony przy uwzględnieniu celów dotyczących zachowania tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach ich odtworzenie. Państwa członkowskie po zatwierdzeniu terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty, możliwie jak najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczają ten teren jako SOO, ustalając priorytetowe działania oraz cele ochrony.

Zgodnie z polskim porządkiem prawnym, wyznaczenie obszaru SOO i OSO, zmiana jego granic lub likwidacja następują w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska. SOO minister właściwy do spraw środowiska wyznacza po uzgodnieniu z KE w terminie sześciu lat od dnia zatwierdzenia tego obszaru przez KE jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty.

Minister nieterminowo wyznaczył 846 (z 858) SOO w stosunku do wymogu wynikającego z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Opóźnienie

w wyznaczaniu obszarów Natura 2000 wyniosło od prawie siedmiu miesięcy do dziewięciu lat i dziesięciu miesięcy. Najdłużej, tj. piętnaście lat, dziesięć miesięcy i osiem dni, trwało wyznaczanie trzech obszarów Natura 2000, tj. Puszcza Kampinoska, Torfowisko pod Zieleńcem i Jeziora Chośnickie, co nastąpiło dopiero 23 listopada 2023 r., podczas gdy KE zatwierdziła te obszary 15 stycznia 2008 r.

Wyjaśnienia składane w toku kontroli wskazują na znaczny zakres prac koniecznych do wykonania, jak również na liczne konsultacje szablonu projektu każdego rozporządzenia i konieczność uzgadniania projektów rozporządzeń z ministrem właściwym do spraw rolnictwa.

**Brak mechanizmów  
pozwalających  
na pozyskanie danych**

Tworzenie obszarów Natura 2000 zostało uregulowane w przepisach wynikających z uop. Na podstawie art. 27 uop Generalny Dyrektor opracowuje projekt listy obszarów Natura 2000, zgodnie z przepisami prawa UE. Minister właściwy do spraw środowiska, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów przekazuje KE listę proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, szacunek dotyczący współfinansowania przez wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym oraz listę obszarów specjalnej ochrony ptaków, o czym stanowi art. 27 ust. 3 uop.

Generalny Dyrektor odpowiadał m.in. za gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci Natura 2000 i innych obszarach chronionych oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (art.127 ust. 1 pkt. 3 uoiu). Ponadto Generalny Dyrektor nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000, prowadząc ewidencję danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ich ochrony (art. 32 ust. 1 uop).

Obowiązujące w Polsce prawo nie reguluje kwestii pozyskania danych do opracowania projektu listy ani nie zobowiązuje do analizy danych pochodzących z wykonywanego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska monitoringu przyrody w ramach PMŚ. Przedmiotowe zagadnienie nie zostało również uregulowane w wewnętrznych przepisach jednostek kontrolowanych. Tym samym powstała luka w prawie, w zakresie m.in. braku przypisania odpowiedzialności za bieżącą analizę kompletności sieci Natura 2000, co powoduje w konsekwencji brak wiedzy w zakresie potrzeby tworzenia nowych obszarów Natura 2000.

W okresie objętym kontrolą Minister udzielił pełnomocnictw Generalnemu Dyrektorowi na wykonywanie zadań, o których mowa w art. 27 ust. 3 i art. 27a ust. 1 uop, jednak nie zapewnił sobie skutecznego systemu monitorowania celów i zadań związanych z wprowadzaniem zmian w sieci obszarów Natura 2000, realizowanych przez GDOŚ.

**Brak aktualizacji sieci  
Natura 2000**

Generalny Dyrektor w okresie objętym kontrolą nie planował rozwoju sieci Natura 2000 w stosunku do obszarów wyznaczonych przed 2019 r. W ocenie Generalnego Dyrektora, wyznaczanie sieci Natura 2000 było co do zasady zakończone, a zmiany nie były planowane. Niemniej jednak zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy siedliskowej każde państwo członkowskie bierze udział w tworzeniu *Natury 2000* proporcjonalnie do występowania na jego terytorium typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków. W tym celu każde państwo członkowskie wyznacza tereny stanowiące specjalne obszary ochrony przy uwzględnieniu celów określonych w ust. 1. Mając na uwadze konieczność wykonania powyższego zobowiązania, Polska nie mogła przyjąć biernej postawy i uznać, że raz wyznaczone i objęte ochroną obszary Natura 2000 były wystarczające, aby zachować spójność sieci.

Podobne zdanie wyraziła KE, która 26 lipca 2019 r. na podstawie art. 258 TFUE wskazała na naruszenie przez Polskę art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i wezwała do usunięcia uchybienia polegającego na niezaproponowaniu i nieprzekazaniu w wyznaczonym terminie „wyczerpującego” wykazu obszarów wraz z informacjami o każdym z obszarów oraz nieprzyczynianiu się w ten sposób do utworzenia sieci Natura 2000 proporcjonalnie do reprezentacji na jej terytorium typów siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy siedliskowej (uchylenie nr 2019/2137).

Rada Ministrów uznała część zarzutów KE za zasadne, zobowiązując się<sup>22</sup> do utworzenia co najmniej 17<sup>23</sup> nowych obszarów Natura 2000, powiększenia co najmniej 20<sup>24</sup> obszarów oraz do dalszych analiz<sup>25</sup> w odniesieniu do nowych obszarów lub powiększeń istniejących obszarów.

<sup>22</sup> Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty formalne KE z 26 listopada 2019 r.

<sup>23</sup> Obszary Natura 2000: Jaskinia Oblica (dla 8310), Murawy nad Dolną Narwią (dla 6120), Turowiec (dla 6210), Kłocie Raciąskie (dla 7230), Myszków (7230 oraz 1903 i 6216), Sławków (7230 oraz 1903 i 6216), Jaskinie Grudziądzkie (dla 8310), Jaskinie Bajka (dla 8310), obszaru w Nadleśnictwie Grodziec (dla 91T0), obszaru Stawy Pluderskie (dla 1082), Mopki w Naruszewie (dla 1308), Kościół w Sławkowie (dla 1321 i 1324), Zbiornik na Oruni (dla 1324), Drzesno (dla 1903), Kirszniter (dla 1903), Sikory Juskie (dla 1903), Torfowisko Serafin (dla 1903 i 6216).

<sup>24</sup> Obszary Natura 2000: Czarna Orawa (dla 7230), Mierzeja Sarbska (dla 2170), Uroczyska Puszczy Drawskiej (dla 3140 i nocka dużego), Ostoja Nadbużańska (dla 6210), Dolna Odra (dla 6210), Dolina Debrzynki (dla 7230), Sandr Wdy (dla 7230), Dolina Miały (dla 7230), Dolina Bielawy (dla 7230), Lipienniki w Dąbrowie (dla 7230 i lipiennika Loesela), Ostoja Czarnorzecka (dla 8310), Ostoja Pilska (dla mopka i nocka dużego), Karkonosze (dla mopka), Ujście Warty (dla mopka i nocka dużego), Forty Modlińskie (dla mopka), Wzgórza Strzelińskie (dla nocka dużego), Uroczyska Lasów Janowskich (dla sasanki otwartej), Jeziora Chośnickie (dla elismy wodnej), Dolina Iny koło Recza (dla minoga rzecznej) i Ostoja Goleniowska (dla minoga rzecznej), a także pośrednio dwóch obszarów: Łabowa (dla 3220) i Nawojowa (dla 3220).

<sup>25</sup> Dla 3130, 3260, 4030, 40A0, 6210 oraz mopka (1308) – zobowiązanie to skutkowało utworzeniem trzech nowych obszarów: Bledzew (dla 4030), Różanki (dla 4030), Woźuczyn (dla mopka) oraz powiększeniem dwóch obszarów: Ostoja Kozubowska (dla 40A0) i Terespol (dla mopka). Odstąpiono jednak od powiększenia obszaru Wzgórza Strzelińskie.

**Przykład**

Część uchybień wskazanych przez KE i uznanych za zasadne przez Radę Ministrów, była potwierdzona w badaniach monitoringowych prowadzonych w ramach PMŚ przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Były to m.in.:

1. siedlisko – suche wrzosowiska – KE zarzuciła nieustanowienie obszaru Wędrzyn, w którym potwierdzono występowanie siedliska w ramach badań PMŚ<sup>26</sup>;
2. siedlisko – brzegi lub osuszone dna zbiorników wodnych – KE zarzuciła, że siedlisko nie było wystarczająco reprezentowane w sieci. W niektórych regionach geograficznych nie wyznaczono obszarów, w szczególności na Górnym Śląsku, pomimo faktu, że dane z PMŚ przeprowadzonego w latach 2016–2018 wskazują na ich obecność<sup>27</sup>;
3. gatunek – mopek – KE zarzuciła, że gatunek nie był proporcjonalnie chroniony w stosunku do jego występowania. Polska rozpoczęła procedurę ustanowienia jako OZW tunelu kolejowego w Szklarach w 2022 r., podczas gdy występowanie gatunku w tym miejscu stwierdzono już w 2016 r. w wyniku badań PMŚ<sup>28</sup>;
4. gatunek – nocek duży – KE podobnie jak w przypadku innych gatunków zarzuciła nieproporcjonalną ochronę w stosunku do ich występowania. Polska zobowiązała się wyznaczyć nowe obszary Natura 2000, tj. obszar Grzmiąca w Międzyrzeckim Rejonie Umocnieniowym oraz obszar Zbiornik na Oruni. Obszary te zostały uznane za OZW dopiero w 2023 r., podczas gdy w ramach PMŚ zidentyfikowano populację gatunku w Międzyrzeckim Rejonie Umocnieniowym w latach 2007–2008<sup>29</sup>, a dla obszaru Zbiornik na Oruni w latach 2015–2016<sup>30</sup>;
5. gatunek – sasanka otwarta – KE zarzuciła Polsce niewystarczającą ochronę gatunku i nakazała poszerzenie granic obszaru PLH060031 Uroczyska Lasów Janowskich, gdzie występowanie gatunku zostało potwierdzone w ramach PMŚ już w latach 2009–2010<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> [https://siedliska.gios.gov.pl/images/pliki\\_pdf/wyniki/2009-2011/dla\\_siedlisk/Suche-wrzosowiska-Calluno-Genistion-Pohljo-Callunion-Calluno-.pdf](https://siedliska.gios.gov.pl/images/pliki_pdf/wyniki/2009-2011/dla_siedlisk/Suche-wrzosowiska-Calluno-Genistion-Pohljo-Callunion-Calluno-.pdf) .

<sup>27</sup> [https://siedliska.gios.gov.pl/images/pliki\\_pdf/wyniki/2015-2018/dla\\_siedlisk/3130-BRZEGI-LUB-OSUSZANE-DNA-ZBIORNIKW-WODNYCH-ZE-ZBIOROWISKAMI-Z-LITTORELLETEA-ISOTO-NANOJUNCETEA-PDF-463-MB.pdf](https://siedliska.gios.gov.pl/images/pliki_pdf/wyniki/2015-2018/dla_siedlisk/3130-BRZEGI-LUB-OSUSZANE-DNA-ZBIORNIKW-WODNYCH-ZE-ZBIOROWISKAMI-Z-LITTORELLETEA-ISOTO-NANOJUNCETEA-PDF-463-MB.pdf) .

<sup>28</sup> [https://siedliska.gios.gov.pl/images/pliki\\_pdf/wyniki/2015-2018/2016/zwierzeta/wyniki\\_monitoringu\\_zwierzat\\_2015\\_2016\\_mopek.pdf](https://siedliska.gios.gov.pl/images/pliki_pdf/wyniki/2015-2018/2016/zwierzeta/wyniki_monitoringu_zwierzat_2015_2016_mopek.pdf).

<sup>29</sup> [https://siedliska.gios.gov.pl/images/pliki\\_pdf/wyniki/2006-2008/dla\\_gat\\_zwierzat/Nocek-duy-Myotis-myotis.pdf](https://siedliska.gios.gov.pl/images/pliki_pdf/wyniki/2006-2008/dla_gat_zwierzat/Nocek-duy-Myotis-myotis.pdf).

<sup>30</sup> [https://siedliska.gios.gov.pl/images/pliki\\_pdf/wyniki/2015-2018/2016/zwierzeta/wyniki\\_monitoringu\\_zwierzat\\_2015\\_2016\\_nocek\\_duzy.pdf](https://siedliska.gios.gov.pl/images/pliki_pdf/wyniki/2015-2018/2016/zwierzeta/wyniki_monitoringu_zwierzat_2015_2016_nocek_duzy.pdf) .

<sup>31</sup> [https://siedliska.gios.gov.pl/images/pliki\\_pdf/wyniki/2009-2011/dla\\_roslin/Sasanka-otwarta-Pulsatilla-patens.pdf](https://siedliska.gios.gov.pl/images/pliki_pdf/wyniki/2009-2011/dla_roslin/Sasanka-otwarta-Pulsatilla-patens.pdf).

**Działania zmierzające  
do usunięcia zarzutów KE**

W celu wypełnienia ww. zobowiązania w latach 2019–2024 Generalny Dyrektor (działając na podstawie upoważnienia Ministra<sup>32</sup>) przekazał<sup>33</sup> Ministrowi pięć projektów list zmian w sieci obszarów Natura 2000, opracowanych na podstawie zarzutów KE. Projekty list uwzględniały propozycje 23 nowych obszarów Natura 2000 i powiększenia granic 91 obszarów już istniejących. Na czterech listach zmian w sieci Natura 2000 przekazanych<sup>34</sup> w latach 2019–2023 do KE przez Ministra przedstawiono 19 propozycji RDOŚ, jako nadzorujących obszary, utworzenia nowych obszarów (wszystkie stanowiły wypełnienie zobowiązań wynikających z wezwania KE) i 48 propozycji powiększenia istniejących obszarów Natura 2000 (z czego 30 z inicjatywy własnej nadzorujących obszary i 18 stanowiących wypełnienie zobowiązań wynikających z wezwania KE). W latach 2019–2023 według Generalnego Dyrektora Polska zrealizowała wszystkie zobowiązania, z wyjątkiem:

- wyznaczenia nowego obszaru Murawy nad Dolną Narwią dla siedliska 6120 (woj. mazowieckie);
- wyznaczenia nowego obszaru Tunel w Szklarach dla siedliska nietoperzy (woj. podkarpackie)<sup>35</sup>;
- powiększenia obszaru Dolina Iny koło Recza (PLH320004) dla minoga rzeczno (woj. zachodniopomorskie)<sup>36</sup>.

Pismem z 20 września 2024 r. Generalny Dyrektor przekazał do MKiŚ projekt uchwały Rady Ministrów wraz z listą zmian w sieci obszarów Natura 2000, która uwzględniała wyznaczenie trzech nowych obszarów Natura 2000, w tym Murawy nad Dolną Narwią (PLH140060) i Tunel

<sup>32</sup> Generalny Dyrektor został upoważniony przez Ministra Środowiska (pełnomocnictwem nr 258 z 22 lipca 2009 r. oraz 43 z 15 maja 2020 r. ) do realizacji zadań, o których mowa w art. 27 ust. 3 uop, tj. do opracowania szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym; uzgodnienia z członkami Rady Ministrów ww. szacunku, a także listy proponowanych OZW oraz listy OSO, a następnie uzgodnienia (z członkami Rady Ministrów, szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz z Rządowym Centrum Legislacji) projektu uchwały Rady Ministrów zatwierdzającej ww. dokumenty.

<sup>33</sup> W terminach: 24 lipca 2019 r., 27 sierpnia 2020 r., 6 września 2021 r., 5 października 2022 r., 20 września 2024 r.

<sup>34</sup> Według stanu na 20 stycznia 2025 r. (na podstawie wyjaśnień Generalnego Dyrektora z 20 stycznia 2025 r., znak: BP-ZKW.0910.101.2024.AG.102), lista zmian w sieci obszarów Natura 2000 za 2024 r. nie uzyskała zgody Rady Ministrów, procedura akceptacji była w toku.

<sup>35</sup> RP zobowiązała się do wyznaczenia co najmniej 17 nowych obszarów, w tym dla mopka (1308) jednego nowego obszaru (Mopki w Naruszewie), mimo że KE wskazała na potrzebę utworzenia trzech nowych obszarów dla tego gatunku (Wożuczyn, Tunel Przeworskiej Kolei Wąskotorowej oraz Mopki w Naruszewie). RP, w ramach zobowiązania, wyznaczyła obszar Mopki w Naruszewie, a następnie w wyniku przeprowadzonych badań zaproponowała utworzenie obszaru Tunel w Szklarach oraz obszaru Wożuczyn, na potrzebę utworzenia których wskazywała KE. Oznacza to, że finalnie utworzono trzy nowe obszary dla mopka (1308), tak jak wskazała KE w naruszeniu 2019/2137, mimo że RP zobowiązała się do utworzenia jednego obszaru.

<sup>36</sup> Według stanu na 6 września 2024 r. – na podstawie wyjaśnień Generalnego Dyrektora z 6 września 2024 r., znak: BP-ZKW.0910.20.2024.AG.

w Szklarach (PLH180056), oraz powiększenie 21 już istniejących obszarów, w tym Doliny Iny (PLH320004)<sup>37</sup>. Obszary te zostały uwzględnione w uchwale Nr 7 Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie KE dokumentu „Lista zmian sieci obszarów Natura 2000”<sup>38</sup>.

KE ponownie, w uzasadnionej opinii z 16 grudnia 2024 r., wskazała, że w odniesieniu do wielu typów siedlisk i gatunków do tej pory nie zaproponowano najważniejszych obszarów, na których znajduje się duży odsetek całkowitej powierzchni danego typu siedliska lub duży odsetek populacji danego gatunku (na poziomie krajowym lub regionalnym) i wykazała w tej opinii 107 kodów siedlisk i siedlisk gatunków, dla których sieć obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty była w różnym stopniu niewystarczająca. W 107 siedliskach i gatunkach ujęto ww. cztery gatunki i dwa siedliska potwierdzone wynikami PMŚ<sup>39</sup>.

**Nieustanowienie systemu monitorowania zmian sieci Natura 2000**

Przyczyną zidentyfikowanego w toku kontroli stanu było nieustanowienie skutecznego systemu monitorowania celów i zadań związanych z wprowadzaniem zmian w sieci obszarów Natura 2000. Przepisy uop nie regulowały tej kwestii.

Minister nie zapewnił skutecznego wykorzystania danych z PMŚ do tworzenia sieci obszarów Natura 2000 i wyznaczania obszarów proporcjonalnie do występowania gatunków na terytorium Polski.

Generalny Dyrektor nie ustanowił skutecznych mechanizmów pozyskiwania i wykorzystywania informacji wskazujących na konieczność wprowadzenia zmian w sieci obszarów Natura 2000, w szczególności z wykorzystaniem danych pochodzących z PMŚ.

Pomimo posiadania dostępu do danych z PMŚ ani Minister, ani Generalny Dyrektor nie przeprowadzili ich analizy, uznając, że sieć obszarów Natura 2000 co do zasady, była kompletna.

Regionalni dyrektorzy sprawujący nadzór nad obszarami Natura 2000 na obszarze swojego działania, nie wprowadzali wewnętrznych procedur regulujących zgłaszanie, zmianę granic, aktualizację lub likwidację obszarów Natura 2000, wyjaśniając to m.in. brakiem takiej konieczności, ponieważ sposób postępowania w sprawie zgłaszania zmian w sieci obszarów wskazywany był przez Generalnego Dyrektora.

<sup>37</sup> Wcześniej jako Dolina Iny koło Recza (PLH320004).

<sup>38</sup> M.P. poz. 87.

<sup>39</sup> W 107 siedliskach i gatunkach ujęto cztery gatunki i dwa siedliska wykazywane już w naruszeniu z 2019 r., tj. łątko ozdobna, mopek, nocek duży, nocek orzęsiony, sasanka otwarta, europejskie suche wrzosowiska, brzęgi lub osuszane dna zbiorników wodnych ze zbiorowiskami z Littorelletea, Isoëto-Nanojuncetea.

Takie podejście do realizacji zadań i celów w zakresie tworzenia obszarów Natura 2000 skutkowało m.in. wnioskowaniem o utworzenie nowego obszaru dopiero w wyniku zarzutów KE. Zdaniem NIK, mając powyższe na uwadze konieczne jest uregulowanie w przepisach uop zasad zgłaszania, zmiany granic, aktualizacji lub likwidacji obszarów Natura 2000.

### Przykłady

Ówczesny RDOŚ w Białymstoku, pomimo posiadania wiedzy od 2014 r. o występowaniu siedliska muraw w okolicach Mielnika, wniosek o utworzenie nowego obszaru pn. Murawy w Mielniku złożył dopiero 1 czerwca 2022 r. w związku z koniecznością realizacji zobowiązań określonych w odpowiedzi na zarzuty KE.

RDOŚ w Krakowie, pomimo posiadania od 2016 r. wiedzy o występowaniu w Jaskini Oblica siedliska nocka orzęsionego, który to gatunek stanowił przedmiot zainteresowania Wspólnoty i wymagał ochrony w formie wyznaczenia obszaru Natura 2000, złożył wniosek o utworzenie tego obszaru dopiero 20 czerwca 2020 r. Podjęte działania w celu utworzenia obszaru Natura 2000 były skutkiem zarzutów KE, a nie wypełnienia przez Polskę zobowiązań nałożonych przepisami dyrektywy siedliskowej.

Nieokreślenie zasad mających zapewnić rzetelne i celowe planowanie rozwoju spójnej sieci ekologicznej Natura 2000, obejmujących np. prowadzenie analiz w zakresie identyfikowania potrzeb utworzenia obszarów Natura 2000, zmiany granic lub likwidacji obszarów, a także zasad aktualizacji informacji o obszarach, może wpływać negatywnie na zachowanie we właściwym stanie ochrony lub odtworzenie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

### Szacunek dotyczący współfinansowania przez Wspólnotę

Na podstawie art. 27 ust. 3 pkt 2 uop Minister, przedstawiając KE listę proponowanych obszarów OZW oraz listę obszarów SOO, zobowiązany był również przekazać szacunek dotyczący współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym. W MKiŚ nie posiadano przedmiotowych informacji. Niemniej jednak w uzasadnieniach do projektów uchwał Rady Ministrów w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie KE dokumentu pn. „Lista zmian w sieci obszarów Natura 2000” ujęto podstawowe koszty wynikające z przeprowadzenia zmian granic OSO i SOO.

Pomimo wskazania możliwych do wystąpienia kosztów w uzasadnieniach zawartych w projektach uchwał, Generalny Dyrektor (realizujący zadania Ministra na podstawie pełnomocnictwa), nie określił szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów dla

**Brak lub nierzetelne planowanie zadań związanych z siecią obszarów Natura 2000**

żadnej listy. W okresie objętym, kontrolą dokumentami planistycznymi zawierającymi szacunkowe zapotrzebowanie na środki finansowe, określone w oparciu o prognozowane, uśrednione koszty funkcjonowania sieci Natura 2000, były opracowane w GDOŚ PAF 2014–2020 i PAF 2021–2027, które zdaniem Generalnego Dyrektora stanowiły preliminarze wskazane w art. 8 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. Niemniej jednak zarówno PAF 2014–2020, jak i PAF 2021–2027 nie zawierały zakresu współfinansowania przez UE ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym.

Generalny Dyrektor w planach działalności na lata 2020–2024 ujął jedno zadanie dotyczące tworzenia obszarów Natura 2000, tj.: sporządzanie projektów specjalnych obszarów ochrony siedlisk. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że *Poza zadaniem związanym z wydawaniem rozporządzeń siedliskowych, GDOŚ realizuje tylko jedno zadanie dotyczące tworzenia obszarów Natura 2000, tj. opracowanie i procedowanie Listy zmian w sieci Natura 2000, które jest zadaniem co do zasady corocznym. [...] jest to zadanie jednostkowe, w związku z czym ujęcie go w planie działalności nie wnosi żadnej wartości dodanej np. w kontekście monitorowania realizacji zadania.*

Generalny Dyrektor nie wymagał od regionalnych dyrektorów rocznych planów działalności, tak aby cele ujęte w planie działalności Generalnego Dyrektora mogły uwzględniać cele realizowane przez regionalnych dyrektorów, pomimo że taki obowiązek wynikał z dokumentu pn. „Działania nadzorcze MŚ wobec GDOŚ”. Takie postępowanie doprowadziło do różnego podejścia rdoś do planowania działań w zakresie obszarów Natura 2000, tj. od ich całkowitego braku, po planowanie nierzetelne, które m.in. sprowadzało się do planowania ustanawiania planów ochrony, które z mocy prawa były czynnością ministra właściwego do spraw środowiska.

### Przykłady

Skutkiem braku działania Generalnego Dyrektora w przedmiotowym zakresie było m.in. nieujmowanie zadań związanych z tworzeniem nowych obszarów Natura 2000 lub zmiany ich granic, jak również zadań odnoszących się do ustanowienia dokumentów planistycznych przez regionalnych dyrektorów. W toku kontroli w trzech<sup>40</sup> (z sześciu) objętych kontrolą rdoś zidentyfikowano następujące przypadki:

RDOŚ we Wrocławiu w planach działalności nie ujmował zadań związanych z tworzeniem nowych obszarów Natura 2000, jak również zadań odnoszących się do ustanowienia dokumentów planistycznych, pomimo że nie opracował i nie ustanowił projektów PZO dla trzech obszarów

<sup>40</sup> RDOŚ w Krakowie, RDOŚ w Poznaniu i RDOŚ we Wrocławiu.

Natura 2000, jak również nie ustanowił PZO dla 23 obszarów Natura 2000. Dodatkowo w kontekście planowania istotny był fakt posiadania przez Regionalnego Dyrektora projektów PZO, które według stanu na 13 listopada 2024 r., nie zostały ustanowione, a od ich odebrania upłynęło od 367 do 913 dni. Mając na uwadze wyjaśnienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu, m.in., że trwają prace nad przygotowaniem projektów zarządzeń RDOŚ oraz że proces ten był długotrwały i realizowany siłami własnymi, tym bardziej uzasadnione było właściwe planowanie, tj. określenie celów i zadań w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie monitorować za pomocą wyznaczonych mierników, o czym stanowi standard kontroli zarządczej (II.B.6).

RDOŚ w Krakowie nieprawidłowo określił wartości dwóch mierników wskazując nieprawidłową liczbę obszarów Natura 2000 na obszarze swojego działania i nieadekwatnie ustalił w planach działalności na lata 2019–2024 nazwy dwóch mierników realizacji celu w brzmieniu: *Liczba zarządzeń oraz rozporządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000 w stosunku do łącznej liczby obszarów Natura 2000 w województwie małopolskim oraz Liczba obszarów Natura 2000, na których podjęto działania ochronne w stosunku do łącznej liczby obszarów Natura 2000 w województwie małopolskim*, bowiem nazwy przyjętych mierników odnosiły się odpowiednio do liczby rozporządzeń, za wydanie których odpowiedzialny był właściwy minister oraz do łącznej liczby obszarów Natura 2000 w województwie małopolskim, na których RDOŚ prowadził działania ochronne, gdy tymczasem za część działań ochronnych odpowiedzialne były inne niż RDOŚ podmioty i przekraczało to zakres jego zadań. Przyjęty w RDOŚ model planowania zadań, budzi wątpliwości zwłaszcza w kontekście składanych w toku kontroli wyjaśnień, tj. że RDOŚ nie miał wpływu na brzmienie miernika, który był ujęty w zestawieniu celów i mierników, przekazywanym przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska do planowania budżetu zadaniowego. Zatem planowanie działań nie było adekwatne do realizowanych zadań.

RDOŚ w Poznaniu również nie zapewnił rzetelnego przygotowania planów działalności i sprawozdań z ich wykonania. W RDOŚ nie prowadzono na potrzeby planowania udokumentowanych analiz, mogących być podstawą określenia zadań, które powinny być wykonane w każdym roku, oszacowania kosztów ich realizacji i decyzji o ujęciu konkretnych z nich w planie działalności RDOŚ. Nie dokumentowano analiz dotyczących zakresu pozostających do wykonania działań ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk oraz działań ochronnych dotyczących monitoringu stanu przedmiotów ochrony a także monitoringu realizacji celów działań ochronnych przypisanych RDOŚ w obowiązujących PZO, które mogłyby być podstawą wytypowania zadań

do realizacji w danym roku obowiązywania poszczególnych planów zadań ochronnych. Jednocześnie, przy planowaniu zadań związanych z funkcjonowaniem sieci Natura 2000 nie korzystano z danych o realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000 ujętych w ocenie, o której mowa w art. 31 uop, a także nie wykorzystywano możliwości agregacji danych w zakresie planowania działań w systemie SZOP.

Ponadto sposób prezentacji danych w planach działalności i sprawozdaniach z ich wykonania w zakresie *liczby zarządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000* (w planach na lata 2019–2022) oraz *liczby obszarów Natura 2000 w województwie wielkopolskim posiadających dokumenty planistyczne* (w planach na lata 2023–2024) uniemożliwił zidentyfikowanie i podanie faktycznej liczby zaplanowanych i zrealizowanych w danym roku działań.

Wykazana w planach i sprawozdaniach z ich wykonania *liczba zarządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000* (w planach na lata 2019–2022) oraz *liczba obszarów Natura 2000 w województwie wielkopolskim posiadających dokumenty planistyczne* (w planach na lata 2023–2024) nie była zgodna z wartością jaką według stosowanej w RDOŚ metodyki sporządzania planów i sprawozdań należało wskazać, tj. wskazywano wartości od 41 do 67, podczas gdy liczba obszarów, które powinny posiadać ustanowione dokumenty planistyczne wynosiła 63, a liczba wydanych zarządzeń wynosiła od 47 do 56, podczas gdy w sprawozdaniach podawano wartości od 32 do 54.

W planach działalności na lata 2019–2022 i sprawozdaniach z ich wykonania jednym z mierników wykonania zadań była *liczba zarządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000*. Zgodnie z art. 29 ust. 3 uop, plan ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części ustanawia minister właściwy do spraw środowiska, a tym samym RDOŚ nie miał bezpośredniego wpływu na realizację ww. miernika w zakresie odnoszącym się do planów ochrony.

#### 5.1.1. STANDARDOWE FORMULARZE DANYCH

---

Podstawowym dokumentem służącym przekazywaniu informacji na temat sieci Natura 2000 we wszystkich krajach członkowskich był standardowy formularz danych Natura 2000. Szczególne znaczenie miał poziom informacji o siedliskach oraz o gatunkach mających znaczenie dla Wspólnoty. Dlatego też dane i informacje musiały mieć uporządkowany

i porównywalny format. Główne cele SDF i powstającej na jego podstawie bazy danych to:

- 1) dostarczenie niezbędnych informacji, aby umożliwić KE, we współpracy z państwami członkowskimi, koordynację środków dla stworzenia i utrzymania spójnej sieci Natura 2000 oraz do oceny jej efektywności w zakresie ochrony siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I oraz siedlisk przyrodniczych gatunków wymienionych w załączniku II do dyrektywy 92/43/EWG, jak również siedlisk przyrodniczych gatunków ptactwa wymienionych w załączniku I oraz innych gatunków wędrownych ptactwa objętych dyrektywą 2009/147/WE;
- 2) aktualizowanie unijnych wykazów OZW/SOO zawartych w dyrektywie siedliskowej;
- 3) dostarczenie informacji, które będą przydatne dla KE przy podejmowaniu innych decyzji, aby sieć Natura 2000 była w pełni uwzględniana w innych obszarach polityki oraz sektorach działalności KE, w szczególności w polityce regionalnej, rolnej, energetycznej, transportowej i turystycznej;
- 4) wsparcie dla KE oraz odpowiednich komitetów w doborze działań finansowanych w ramach instrumentu LIFE+ oraz innych instrumentów finansowych, w przypadku których dane mające znaczenie dla ochrony obszarów mogą ułatwić proces podejmowania decyzji;
- 5) zapewnienie spójnego i przydatnego formatu na potrzeby wymiany i przekazywania informacji o obszarach Natura 2000, zgodnie z przepisami rozporządzenia dotyczącego INSPIRE oraz innych aktów prawnych KE i umów na temat dostępu do informacji (np. konwencji z Aarhus);
- 6) wykorzystanie w badaniach i planowaniu oraz na inne potrzeby w ramach polityki ochrony środowiska;
- 7) zapewnienie wiarygodnego źródła odniesień i informacji na potrzeby oceny konkretnych problemów w przypadku potencjalnego naruszenia prawa unijnego.

SDF jako dokumentacja sieci Natura 2000 na poziomie unijnym, były uznawane za istotne źródło informacji. Zgodnie z decyzją wykonawczą KE, SDF należało aktualizować w rozsądny sposób, tak aby właściwie wypełniały te zróżnicowane cele. Dlatego też KE zalecała państwom członkowskim regularne aktualizowanie danych. Źródłem informacji, które powinny zostać odzwierciedlone w zaktualizowanych SDF, były na przykład wyniki nadzoru, planowanie zarządzania lub oceny oddziaływania.

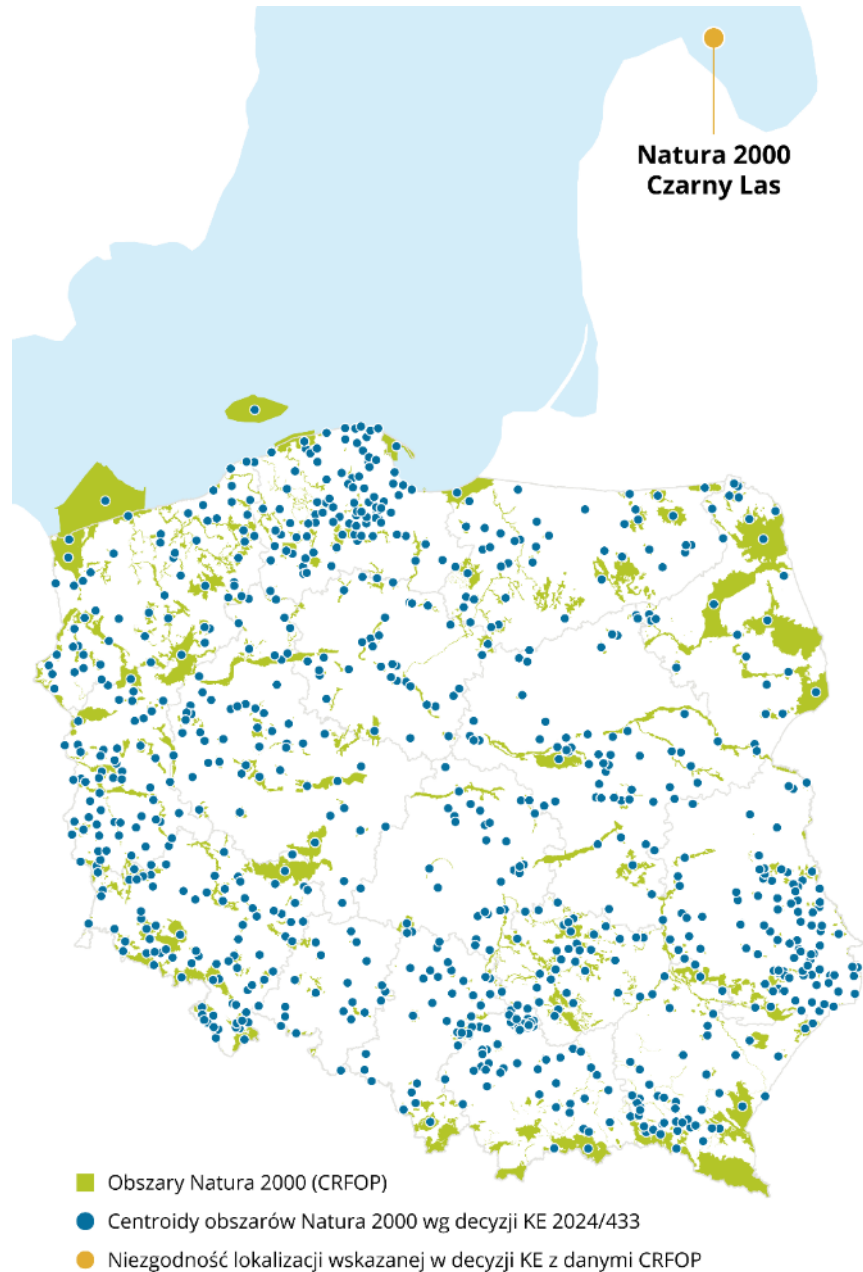
**Niepełne  
lub nieaktualne dane  
w SDF**

Generalny Dyrektor jako nadzorujący funkcjonowanie obszarów Natura 2000, był odpowiedzialny za przekazywanie danych do KE w SDF dla wszystkich obszarów Natura 2000 oraz prowadzenia CRFOP zasilanego

danymi z SDF. Generalny Dyrektor tym samym powinien poddać rzetelnej analizie dane zawarte w SDF, celem przekazania ich do KE. W toku kontroli ustalono liczne stany nieprawidłowe, wynikające z zaniedbań GDOŚ i rdoś.

#### Infografika nr 3

Położenie obszarów Natura 2000 względem centroid ujętych w decyzjach wykonawczych KE, stanowiących podstawę do wyznaczenia obszarów Natura 2000 w Polsce



Źródło: opracowanie własne NIK.

#### Przykład

Generalny Dyrektor dla 30 SDF objętych szczegółowym badaniem, nie zmienił ani nie uzupełnił kodów lub nazw gatunków, pomimo pisma z KE dotyczącego konieczności wprowadzenia stosownych korekt. Skutkiem tego dane w odniesieniu do Polski były niepełne i wymagały korekty.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że nie poinformowano KE o niewprowadzeniu zmian, ponieważ „[...] po pierwsze nie ma takiego obowiązku, a po drugie nie uznano tego za zasadne. Ponadto Generalny Dyrektor nie zapewnił zgodności danych o obszarach Natura 2000 zawartych w CRFOP z danymi wynikającymi z decyzji wykonawczych KE w sprawie OZW oraz rozporządzenia w sprawie wyznaczenia OSO, ani nie podjął działań w celu usunięcia rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w SDF i rozporządzeniu w sprawie OSO. Długość i szerokość geograficzna zawarta w SDF w CRFOP dla dziewięciu zbadanych SOO były niezgodne z danymi zamieszczonymi w decyzjach wykonawczych w sprawie OZW, a powierzchnia zawarta w SDF w CRFOP dla czterech zbadanych OSO, była niezgodna z rozporządzeniem w sprawie OSO. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że [...] GDOŚ do wyliczeń geoprzestrzennych korzysta z oprogramowania open source QGIS [...], natomiast według naszej wiedzy KE, przy sprawdzaniu dostarczonych danych, korzysta z płatnego oprogramowania [...]. Ponadto wyjaśnił, że [...] GDOŚ nie podejmuje działań zmierzających do korekty powierzchni obszarów w rozporządzeniu OSO i dopasowania ich do granic aktualizowanych przez inne podmioty, ponieważ ma świadomość, że wartości przyjęte w rozporządzeniu, w kolejnych latach, dalej mogą się zmieniać.”.

RDOŚ w Gdańsku nie aktualizował lub umieszczał niepełne dane dotyczące innych form ochrony przyrody w SDF. Regionalny Dyrektor w Gdańsku wyjaśnił, że dane w SDF dotyczące powierzchni objętych innymi formami ochrony i informacji na temat ich współwystępowania z poszczególnymi obszarami były danymi, które wypełnia się opcjonalnie. RDOŚ nie wprowadzał w SDF zmian w tym zakresie. Ze względu na ograniczenia kadrowe wprowadzane były zmiany najbardziej istotne dotyczące dodawania lub usuwania przedmiotów ochrony i określania ich powierzchni lub liczebności. Niedokonywanie aktualizacji w SDF danych dotyczących obszarów Natura 2000 stwarza ryzyko nieaktualności informacji gromadzonych w CRFOP.

W RDOŚ w Lublinie nie podejmowano działań zmierzających do zapewnienia w CRFOP rzetelnych danych dotyczących obszarów Natura 2000 położonych na terenie województwa lubelskiego. W 10 objętych badaniem przypadkach obszarów siedliskowych dane dotyczące współrzędnych geograficznych w zakresie długości i/lub szerokości geograficznej nie były zgodne z danymi wynikającymi z decyzji wykonawczej KE w sprawie przyjęcia siedemnastego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty. Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że zgodnie z instrukcją wypełniania Standardowych Formularzy Danych wpisu w polu położenia centralnego punktu obszaru (centroidy) dokonuje Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Z analizy archiwalnej wersji SDF wynika, że błąd pojawił się w momencie zmiany szablonu

i przeliczenia stopni-minut-sekund na stopnie-minuty. W przypadku obszaru Natura 2000 Czarny Las współrzędne określające punkt położenia obszaru błędnie określały jego lokalizację na Morzu Bałtyckim. Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że w decyzji KE omyłkowo została wpisana szerokość geograficzna północna. Błąd dotyczył współrzędnej 57,7171, gdzie powinno być 51,7171. W przypadku 10 obszarów ptasich, ustanowionych w latach 2014–2015, w CRFOP nie zamieszczono obowiązujących PZO. Dyrektor wyjaśniła, że w okresie kwartalnym przekazywane były do GDOŚ informacje o aktualnie obowiązujących planach zadań ochronnych.

RDOŚ we Wrocławiu dysponował różnymi danymi w zakresie powierzchni wynikającymi z rozporządzenia w sprawie OSO, a danymi w SDF w odniesieniu do 3 obszarów Natura 2000. Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że rozbieżności wynikać mogą z matematycznego zaokrąglenia do ustalonego rzędu wielkości wartości powierzchni obszaru (z części setnych do części dziesiętnych). Z uwagi na powyższe RDOŚ nie zgłaszała zaistniałych różnic do GDOŚ i nie wdrożono w tym przypadku procedur aktualizacji ww. danych.

## 5.2. REALIZACJA ZADAŃ NA OBSZARACH NATURA 2000

---

Dokumentem określającym zadania do realizacji na obszarach Natura 2000 był PZO, PO, PUL z zakresem PZO lub PO dla PN. W toku kontroli ustalono, że według stanu na 30 czerwca 2024 r. w Polsce nie ustanowiono PZO dla 208<sup>41</sup> SOO i 38<sup>42</sup> OSO, a ponadto nieterminowo ustanowiono dokumenty planistyczne dla 105 SOO, 15 OSO oraz dwóch połączonych SOO i OSO. Tym samym na obszarach Natura 2000 nie obowiązywały lub ustanawiano po terminie cele i środki ochronne. Ponadto w toku kontroli ustalono, że nie ustanowiono celów i środków ochronnych na 26 (z 28<sup>43</sup>) morskich obszarach Natura 2000. Zdaniem NIK wpływ na ten stan miał m.in. stwierdzony brak, w prawie krajowym, terminu na ustanowienie PO. Nieprawidłowości stwierdzono również w zakresie opracowania i ustanawiania PO dla PN, których obszar w całości lub części pokrywał się z obszarem Natura 2000. Minister, ustanowił PO dla 12<sup>44</sup> (z 23) PN. W przypadku 10 parków narodowych otrzymał projekty PO, ale ich nie ustanowił, a jednego projektu PO nie wyegzekwował. Ponadto w toku kontroli stwierdzono przypadki zatwierdzania PUL dla obszarów będących

<sup>41</sup> W tym 203 SOO i pięć połączonych OSO i SOO.

<sup>42</sup> W tym 33 OSO i pięć połączonych OSO i SOO.

<sup>43</sup> Obszary morskie zidentyfikowane w toku kontroli, na podstawie rozporządzeń wyznaczających te obszary w części lub całości jako obszary morskie, w tym jeden obszar PLC.

<sup>44</sup> PN „Bory Tucholskie”; Pieniński PN; Białowieski PN; Roztoczański PN; Babiogórski PN; Poleski PN; Karkonoski PN; Ojcowski PN; Tatrański PN; Gorczański PN; Bieszczadzki PN; PN Gór Stołowych.

**Obszary Natura 2000  
bez ustanowionych  
celów i środków  
ochrony**

w zarządzie nadleśnictwa, pokrywających się w całości lub w części z obszarami Natura 2000 przez ministra, pomimo że regionalny dyrektor ochrony środowiska negatywnie opiniował dokument, wskazując na możliwe pogorszenie się stanu przedmiotu ochrony w wyniku zaplanowanych prac gospodarczych w PUL.

Zgodnie z art. 32 uop, organami kluczowymi w zarządzaniu siecią Natura 2000 byli Generalny Dyrektor oraz regionalni dyrektorzy – właściwi do realizacji zadań na obszarze województwa. Istotną rolę odgrywali także dyrektorzy parków narodowych oraz dyrektorzy urzędów morskich.

Generalny Dyrektor nadzorował funkcjonowanie obszarów Natura 2000, prowadząc ewidencję danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ich ochrony. Nadzór ten polegał na: wydawaniu zaleceń i wytycznych w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000; określaniu zakresu i żądaniu informacji dotyczących ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000 oraz kontroli realizacji ustaleń planów ochrony i planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000.

Regionalni dyrektorzy koordynowali funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na obszarze swojego działania, a także byli dla większości tych obszarów sprawującymi nadzór, zgodnie z art. 27a uop. Ponadto sprawującymi nadzór nad poszczególnymi obszarami byli dyrektorzy parków narodowych (dotyczyło to tych obszarów, które obejmowały w całości lub w części teren PN) oraz dyrektorzy UM (w odniesieniu do tych obszarów Natura 2000 lub ich części, które znajdowały się na obszarach morskich).

Podział kompetencji i odpowiedzialności miał służyć podejmowaniu skutecznych działań oraz utrzymaniu właściwego stanu siedlisk i przywracania odpowiedniego stanu gatunków na obszarach Natura 2000.

Zarządzanie obszarami siedliskowymi i ptasimi przypisane było jednostce sprawującej nadzór nad obszarem Natura 2000 w Polsce, która odpowiedzialna była za opracowanie projektu dokumentu planistycznego, a następnie przekazanie do ustanowienia PO (parki narodowe i urzędy morskie) lub ustanowienie PZO (rdoś) w formie aktu prawa miejscowego.

W wyniku kontroli ustalono, że na 1013 obszarów Natura 2000 w Polsce, 208 obszarów siedliskowych i 38 obszarów ptasich obszarów nie posiadało ustanowionych PZO oraz 22 morskie obszary siedliskowe i 14 morskich obszarów ptasich nie posiadało ustanowionych PO, zaś 106 obszarów siedliskowych i 16 obszarów ptasich posiadało ustanowiony dokument planistyczny, ale z naruszeniem terminów wynikających z obowiązujących w tym zakresie przepisów.

Generalny Dyrektor w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 nie wykorzystał skutecznie

posiadanych uprawnień do zapewnienia ustanowienia dokumentów planistycznych. W efekcie braku działań Generalnego Dyrektora 208 SOO pozostało bez dokumentów planistycznych po upływie terminu wynikającego z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, tj. sześciu lat od ich zatwierdzenia przez KE. W przypadku 38 OSO nie ustanowiono dokumentu planistycznego w terminie wynikającym z art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej, tj. równoznacznym z datą ich klasyfikacji, co było działaniem nierzetelnym.

Generalny Dyrektor dla 106 SOO i 16 OSO nie podjął działań w celu terminowego ustanowienia celów i środków ochronnych, gdyż zostały one ustanowione z przekroczeniem ww. terminów.

### 5.2.1. PLANY ZADAŃ OCHRONNYCH

---

#### Obszary Natura 2000 bez PZO

W Polsce utworzono 1013 obszarów Natura 2000, w tym 858 SOO o łącznej powierzchni 3 466 674,8 ha, 135 OSO o łącznej powierzchni 5 167 427,47 ha oraz 10 PLC – połączonych obszarów Natura 2000<sup>45</sup>, o łącznej powierzchni 398 120,8 ha. Podstawowym dokumentem planistycznym dla obszarów Natura 2000 było PZO. Dokument ten zawiera przede wszystkim:

- identyfikację istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk będących przedmiotami ochrony,
- określenie działań ochronnych i ich celów ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania, w tym w szczególności działań dotyczących ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk; monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów, uzupełnienia stanu wiedzy o przedmiotach ochrony i uwarunkowaniach ich ochrony;
- wskazania do zmian w istniejących planach ogólnych gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, planach zagospodarowania przestrzennego województw oraz planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, jeżeli było niezbędne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000.

---

<sup>45</sup> Tzw. PLC – obszar Natura 2000 zarówno siedliskowy zatwierdzony decyzją wykonawczą KE, jak i ptasi wyznaczony rozporządzeniem ministra właściwego do spraw środowiska.

W związku z niepełną transpozycją dyrektywy siedliskowej i ptasiej do prawa krajowego, uop nie zawierała terminu na ustanowienie PZO. W takim przypadku zgodnie z zasadą pierwszeństwa<sup>46</sup>, która prawu wspólnotowemu nadaje wartość nadrzędną nad prawem krajowym państw członkowskich, należało wprost stosować przepisy wynikające z dyrektywy siedliskowej i ptasiej.

Według stanu na 30 czerwca 2024 r. w Polsce nie ustanowiono PZO dla:

- 207 siedliskowych obszarów Natura 2000 w okresie sześciu lat od dnia ich uznania przez KE, co było niezgodne z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej;
- 37 ptasich obszarów Natura 2000 w dniu klasyfikacji obszaru OSO przez Polskę, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej.

Brak ustanowienia PZO dla ww. obszarów SOO i OSO oraz wyznaczenie 105 SOO, 15 OSO i 2 połączonych SOO i OSO po upływie ww. terminów wynikających z prawa unijnego, skutkowało nieustanowieniem celów i środków ochronnych dla przedmiotów, które należało objąć ochroną. Zostało to podniesione przez KE 9 czerwca 2021 r. w formie zarzutów formalnych wobec RP wystosowanych na podstawie art. 258 TFUE dotyczących uchybieniu przez RP zobowiązaniom wynikającym z art. 4 ust. 4<sup>47</sup> i art. 6 dyrektywy siedliskowej oraz art. 2 i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej (naruszenie nr 2021/2025<sup>48</sup>).

W toku kontroli w każdej objętej kontrolą rdoś zidentyfikowano stany nieprawidłowe polegające na nieustanowieniu celów i środków ochronnych dla obszarów Natura 2000.

### Przykłady

RDOŚ w Białymstoku nie ustanowił celów i środków ochronnych dla siedmiu (z 31) obszarów Natura 2000 znajdujących się na obszarze jego działania, w tym dla:

- czterech obszarów siedliskowych w terminie do sześciu lat od zatwierdzenia przez KE terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty;
- trzech obszarów ptasich najpóźniej w dacie ich klasyfikacji.

<sup>46</sup> Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawo wspólnotowe ma wartość nadrzędną nad prawem krajowym państw członkowskich. Zasada pierwszeństwa dotyczy wszystkich aktów wspólnotowych, które mają moc wiążącą. Państwa członkowskie nie mogą więc stosować przepisu krajowego, który jest niezgodny z prawem wspólnotowym. Zasada pierwszeństwa gwarantuje nadrzędność prawa wspólnotowego nad krajowym. Jest to podstawowa zasada prawa wspólnotowego.

<sup>47</sup> W zakresie braku wyznaczenia SOO dla 655 z 845 OZW oraz braku ustanowienia wystarczająco precyzyjnych celów ochrony wymaganych na mocy art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej dla 845 OZW możliwie jak najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat dla 655 z 845 OZW zatwierdzonych w drodze decyzji przez KE

<sup>48</sup> INFR(2021)2025 C(2021) 2179.

- RDOŚ w Gdańsku nie ustanowił celów i środków ochronnych dla 38 (z 118) obszarów Natura 2000 znajdujących się na obszarze jego działania, w tym dla:
  - 33 obszarów siedliskowych w terminie do sześciu lat od zatwierdzenia przez KE terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty;
  - pięciu obszarów ptasich najpóźniej w dacie ich klasyfikacji.

RDOŚ w Lublinie nie ustanowił celów i środków ochronnych dla 14 (z 124) obszarów Natura 2000 znajdujących się na obszarze jego działania, w tym dla:

- 11 obszarów siedliskowych, w terminie do sześciu lat od zatwierdzenia przez KE terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty;
- trzech obszarów ptasich, najpóźniej w dacie ich klasyfikacji.

RDOŚ w Poznaniu nie ustanowił celów i środków ochronnych dla 17 (z 63) obszarów Natura 2000 znajdujących się na obszarze jego działania, w tym dla:

- 15 obszarów siedliskowych w terminie do sześciu lat od zatwierdzenia przez KE terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty;
- dwóch obszarów ptasich, najpóźniej w dacie ich klasyfikacji.

RDOŚ we Wrocławiu nie ustanowił celów i środków ochronnych dla 27 (z 95) obszarów Natura 2000 znajdujących się na obszarze jego działania, w tym dla:

- 24 obszarów siedliskowych w terminie do sześciu lat od zatwierdzenia przez KE terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty;
- trzech obszarów ptasich, najpóźniej w dacie ich klasyfikacji.

#### Obszary Natura 2000 z PZO ustanowionym po terminie

W toku kontroli we wszystkich objętych badaniem rdoś, zidentyfikowano liczne przypadki ustanawiania PZO dla OSO i SOO, po terminie wynikającym z dyrektywy siedliskowej. Według stanu na 30 czerwca 2024 r. dla 105 SOO, 15 OSO oraz dwóch połączonych SOO i OSO nie zapewniono terminowego ustanowienia PZO. Przekroczenia sześcioletniego terminu dla SOO sięgały nawet dziewięciu lat<sup>49</sup> w odniesieniu do wynikającego z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, zaś w przypadku OSO opóźnienia sięgały nawet 17 lat<sup>50</sup> w odniesieniu do terminu wynikającego z art. 6 ust 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej.

#### Przykłady

RDOŚ w Białymstoku ustanowił cele i środki ochronne na ośmiu obszarach siedliskowych po upływie od sześciu lat i czterech miesięcy do trzynastu lat i ośmiu miesięcy po ich zatwierdzeniu przez KE i na dwóch obszarach

<sup>49</sup> Sztolnie w Senderkach, woj. Lubelskie.

<sup>50</sup> Dolina Środkowej Warty, woj. wielkopolskie.

ptasich po upływie od dziewięciu lat i pięciu miesięcy (Dolina Górnej Narwi) do dziewięciu lat i sześciu miesięcy (Puszcza Knyszyńska) po dacie ich klasyfikacji przez Polskę.

RDOŚ w Gdańsku ustanowił cele i środki ochronne na 15 obszarach siedliskowych po upływie od ponad ośmiu do piętnastu lat po ich zatwierdzeniu przez KE oraz na jednym obszarze ptasim po upływie ponad piętnastu lat i sześciu miesięcy po dacie jego klasyfikacji przez Polskę i jedenastu lat od dnia objęcia tego obszaru swoim nadzorem.

RDOŚ w Krakowie ustanowił cele i środki ochronne na 31 obszarach siedliskowych po upływie od roku i dziewięciu miesięcy do dziesięciu lat i ośmiu miesięcy po ich zatwierdzeniu przez KE oraz na trzech obszarach ptasich po upływie czterech lat i jedenastu miesięcy do jedenastu lat i dwóch miesięcy po dacie ich klasyfikacji przez Polskę.

RDOŚ w Lublinie ustanowił cele i środki ochronne na 20 obszarach siedliskowych po upływie od dziesięciu do piętnastu lat po ich zatwierdzeniu przez KE oraz na dwóch obszarach ptasich po upływie od trzynastu do szesnastu lat po dacie ich klasyfikacji przez Polskę.

RDOŚ w Poznaniu ustanowił cele i środki ochronne na dziewięciu obszarach siedliskowych po upływie od ośmiu do jedenastu lat po ich zatwierdzeniu przez KE oraz na dwóch obszarach ptasich odpowiednio od jedenastu lat do siedemnastu lat po dacie ich klasyfikacji przez Polskę.

RDOŚ we Wrocławiu ustanowił cele i środki ochronne dla 21 obszarów siedliskowych oraz dla czterech obszarów ptasich po upływie od siedmiu miesięcy ośmiu dni (Łęgi Odrzańskie) po ich zatwierdzeniu przez KE, do czternastu lat, dwóch miesięcy i dziesięciu dni (Stawy Przemkowskie) po dacie ich klasyfikacji przez Polskę.

**Obszary Natura 2000  
z projektem PZO  
opracowanym  
po terminie**

Zgodnie z art. 28 ust. 1 uop dla obszaru Natura 2000 sprawujący nadzór nad obszarem sporządza projekt planu zadań ochronnych, biorąc pod uwagę cele ochrony obszaru. Pierwszy projekt sporządza się w terminie sześciu lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez KE jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków.

### **Przykłady**

W toku kontroli ustalono, że w pięciu<sup>51</sup> (z sześciu) objętych kontrolą rdoś wystąpiły przypadki nieterminowego opracowania projektów PZO. Najwięcej przypadków nieterminowego opracowania projektów dokumentów planistycznych zidentyfikowano w RDOŚ we Wrocławiu – 49 przypadków, z opóźnieniem wynoszącym od siedmiu dni do ponad 11 lat (Stawy Przemkowskie). W RDOŚ w Gdańsku zidentyfikowano

<sup>51</sup> RDOŚ w Gdańsku, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Wrocławiu.

**Obszary Natura 2000  
z opracowanym  
projektem PZO, ale nie  
ustanowionym**

39 przypadków, z opóźnieniem od 1,5 roku do ponad sześciu lat, zaś w RDOŚ w Lublinie zidentyfikowano 30 takich przypadków, z opóźnieniem od trzech do dziewięciu lat.

Koszty związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000 w zakresie nieobjętym finansowaniem przez Wspólnotę były ponoszone z budżetu państwa, a także z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz ze środków NFOŚiGW i wfośigw, o czym stanowi art. 39 uop.

Funkcjonowanie sieci Natura 2000, co do zasady było finansowane ze środków europejskich, tj. środków z Funduszu Spójności. W każdej perspektywie finansowej, w okresie objętym kontrolą, istniała możliwość wnioskowania o środki na wdrożenie i funkcjonowanie sieci Natura 2000.

Generalny Dyrektor realizował projekty dedykowane m.in. opracowaniu projektów dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 w celu ich ustanowienia. Kontrola wykazała, że Generalny Dyrektor nie zapewnił ustanowienia (według stanu na 12 listopada 2024 r.) dokumentów planistycznych dla 140 obszarów, pomimo że projekty dokumentów dla tych obszarów zostały opracowane i odebrane w ramach projektu POIS.02.04.00-00-0193/16 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”. Koszt opracowania PZO dla ww. 140 nieustanowionych obszarów wyniósł 11 633,6 tys. zł.

Kontrola potwierdziła w trzech<sup>52</sup> (z sześciu) objętych badaniem rdoś, przypadki opracowania projektu dokumentu planistycznego, który do dnia zakończenia kontroli nie został ustanowiony.

### **Przykłady**

RDOŚ w Gdańsku – nie ustanowił PZO dla 29 obszarów, pomimo sporządzenia projektów tych dokumentów w okresie od 13 grudnia 2019 r. do 12 grudnia 2022 r. Na sporządzenie ww. projektów PZO wydatkowano 1320,0 tys. zł

RDOŚ w Lublinie – w przypadku 14 obszarów Natura 2000 nie ustanowił PZO pomimo opracowania ich projektów, w tym w dziewięciu przypadkach na wykonanie dokumentacji niezbędnej do opracowania PZO wydatkowano 494,4 tys. zł.

RDOŚ we Wrocławiu – w przypadku 23 obszarów Natura 2000, nie ustanowił PZO, pomimo że od opracowania projektów PZO upłynęło od 367 do 913 dni. Na opracowanie ww. projektów PZO, RDOŚ wydatkował 3 318 670,21 zł.

<sup>52</sup> RDOŚ w Gdańsku, RDOŚ w Lublinie, RDOŚ we Wrocławiu.

**Obszary Natura 2000  
bez ważnego PZO**

W toku kontroli zidentyfikowano również przypadki niezapewnienia ciągłości obowiązywania dokumentów planistycznych, w których ustanowione były cele i środki ochronne dla obszarów Natura 2000. Do 2023 r. każdy rodzaj dokumentów planistycznych miał określony czas na jaki był ustanawiany. W przypadku PZO był to okres 10 lat, zaś w przypadku PO był to okres 20 lat. Ustawą o zmianie uiooś wprowadzono zmianę<sup>53</sup> art. 28 ust. 1 uop polegającą na wykreśleniu 10-letniego okresu obowiązywania PZO, ustalając tym samym jego bezterminowy charakter.

W dwóch<sup>54</sup> (z sześciu) objętych kontrolą rdoś, nie zachowano ciągłości obowiązywania PZO, które wyekspirowały przed zmianą uop z 2023 r. W przypadku RDOŚ w Białymstoku dwa<sup>55</sup> spośród czterech PZO, które wyekspirowały w 2023 r. ustanowiono dopiero w latach 2024 i 2025, zaś dla pozostałych dwóch<sup>56</sup>, tj. obszaru siedliskowego Dolina Górnego Nurca i obszaru ptasiego Ostoja w Dolinie Górnego Nurca, nie ustanowiono nowych dokumentów planistycznych. W obu przypadkach Regionalny Dyrektor planuje pozyskać środki na opracowanie PZO w ramach programu FEnIKS.

RDOŚ w Gdańsku nie zapewnił ciągłości obowiązywania celów i środków ochronnych na siedmiu obszarach siedliskowych<sup>57</sup> i nie ustanowił PZO pomimo upływu ich 10-letniego okresu obowiązywania. Przyczyny jakie wskazał w wyjaśnieniach Regionalny Dyrektor, to w przypadku obszaru Białe Błoto – zbyt mała liczba pracowników w stosunku do zakresu prac i liczby obszarów Natura 2000. W przypadku pozostałych obszarów – w lutym 2022 r. przekazano do GDOŚ listę potrzeb i obszarów, które należy ująć w projekcie PZO3. Na liście znalazły się ww. obszary. Aby uniknąć podwójnego finansowania nie podejmowano działań w celu uzyskania środków z innych źródeł na aktualizację dokumentów planistycznych dla tych obszarów. Następnie w związku z zawarciem 15 maja 2023 r. porozumienia pomiędzy Generalnym Dyrektorem a Generalnym Dyrektorem LP, zgodnie z którym RDLP miała sporządzić PUL z zakresem PZO dla obszarów Białą i Jezioro Piasek, RDOŚ zaktualizował w projekcie PZO3 harmonogram i wykreślił obszary Białą – w całości i Jezioro Piasek – w części położonej na gruntach LP. Następnie w związku z podjęciem przez Generalnego Dyrektora kroków zmierzających do zmiany systemowego podejścia dla planowania ochrony dla obszarów Natura 2000, polegającego na opracowywaniu PZO wyłącznie przez sprawującego nadzór nad obszarem (jeden obszar to jeden dokument planistyczny), Regionalna Dyrektor rozwiązała

---

<sup>53</sup> art. 9 ust. 2 ustawy o zmianie uiooś.

<sup>54</sup> RDOŚ w Białymstoku i Gdańsku.

<sup>55</sup> Murawy w Haćkach i Schrony Brzeskiego Rejonu Umocnionego.

<sup>56</sup> Dolina Górnego Nurca i Ostoja w Dolinie Górnego Nurca.

<sup>57</sup> Dolina Łupawy, Białe Błoto, Jezioro Piasek, Białą, Orle, Bunkier w Oliwie i Górkowski Las.

porozumienie z 13 sierpnia 2024 r. zawarte z Dyrektorem RDLP w Szczecinku, na podstawie którego RDLP miała sporządzić PUL z zakresem zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000.

**Sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 nie opracował projektu PZO**

W toku kontroli w RDOŚ w Gdańsku stwierdzono siedem przypadków niesporządzenia projektu PZO dla części lądowej obszarów:

- Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana, Zalew Wiślany, dla których plany ochrony zostały ustanowione na podstawie projektów sporządzonych przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni,
- Ostoja w Ujściu Wisły i Ujście Wisły,
- Ostoja Słowińska, Pobrzeże Słowińskie i Przybrzeżne Wody Bałtyku, poza granicami SPN.

Przyczyną zidentyfikowanego stanu faktycznego było m.in. wyznaczenie na mocy porozumienia, organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu jednego dokumentu planistycznego, którym nie był RDOŚ w Gdańsku. W związku z tym, że przedmiotowe obszary miały charakter w większości morski, zdecydowano o opracowaniu planów ochrony. W przypadku dwóch obszarów Ostoja w Ujściu Wisły i Ujście Wisły, odstąpiono od tego pomysłu i podzielono obszary na część lądową i morską. Z uwagi na długotrwały proces i zmianę podejścia do sposobu określenia celów i środków ochronnych, obszary te nadal pozostają bez dokumentów planistycznych. Innym powodem było samowolne odstąpienie od opracowania projektu PZO w przypadku, kiedy obszar Natura 2000 będący w nadzorze rdoś, stanowił niewielki odsetek całego obszaru.

#### **Przykład**

W RDOŚ w Gdańsku nie podejmowano działań w celu ustanowienia PZO dla części obszarów Ostoja Słowińska i Pobrzeże Słowińskie poza granicami SPN, ponieważ w przypadku obszaru Ostoja Słowińska powierzchnia nieobjęta projektem planu ochrony wynosiła 69 ha, co stanowiło 0,2% całej powierzchni obszaru i dotyczyło pofragmentowanych jego części na całej długości wzdłuż granic. Regionalna Dyrektor jako przyczyny niepodjęcia działań w celu ustanowienia PZO dla części obszaru Przybrzeżne Wody Bałtyku leżącej poza granicami SPN podała, że na powierzchni poza SPN wynoszącej 87,47 ha, nie znajdowały się żadne przedmioty ochrony, którymi w ww. obszarze Natura 2000 były populacje zimujące i przelotne ptaków występujące na obszarze morskim (na wodzie).

W uop zostały określone obowiązki w zakresie opracowania projektów dokumentów planistycznych dla każdego z podmiotów sprawujących nadzór nad obszarem Natura 2000. Zgodnie z art. 28 ust. 1 uop pierwszy projekt PZO sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 sporządza w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez KE, jako OZW.

Odmiennie ustalenia między podmiotami dotyczące ich kompetencji albo przygotowywanie projektu planu ochrony przez Dyrektora SPN nie wyłączały obowiązku sporządzenia przez Regionalnego Dyrektora w Gdańsku projektu PZO w odniesieniu do części lądowej obszaru, w tym poza granicami parku narodowego. Jednocześnie przepisy uop nie zawierają przesłanek odstąpienia od sporządzenia projektu PZO z powodu braku merytorycznych przesłanek. W tym celu konieczne byłoby przeprowadzenie badań, na podstawie których można by stwierdzić brak przedmiotu ochrony.

#### Skutki braku dokumentów planistycznych

W przypadku błędnej transpozycji przepisów prawa unijnego do systemu prawa krajowego, organy administracji publicznej zobowiązane były do stosowania zasady pierwszeństwa w związku z nadrzędnością prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich.

Nieustanowienie PZO lub PO powodowało brak instrumentów prawnych dla zapewnienia zachowania we właściwym stanie wyznaczonych SOO i OSO, szczególnie w sytuacji, gdy konieczne było podejmowanie działań z zakresu ochrony czynnej tych obszarów. Nie dawało także podstawy do przeprowadzenia pełnej oceny wpływu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. W procedurze oceny oddziaływania na środowisko konieczne było uwzględnienie celów działań ochronnych ustanowionych w ww. dokumentach planistycznych. W trakcie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko należało zweryfikować, czy realizacja inwestycji może utrudnić lub uniemożliwić realizację tych celów. Wskutek braku ustanowienia celów działań ochronnych i problemów związanych z rozpatrywaniem wniosków o dofinansowanie inwestycji ze środków UE przystąpiono do ustanowienia tymczasowych celów ochronnych, które miały funkcjonować do czasu ustanowienia PZO. Tymczasowe cele ochrony miały charakter wyłącznie doraźny oraz nie zostały ujęte w przepisach prawa krajowego, a zatem nie mogły być źródłem obowiązków nakładanych na inne podmioty. Nieopracowanie projektów dokumentów planistycznych i ich nieustanowienie w terminach wyznaczonych przez KE mogło skutkować uruchomieniem przez KE procedury naruszeniowej wobec RP w związku z brakiem pełnego wdrożenia dyrektywy siedliskowej i ptasiej w Polsce.

#### 5.2.2. PLANY OCHRONY

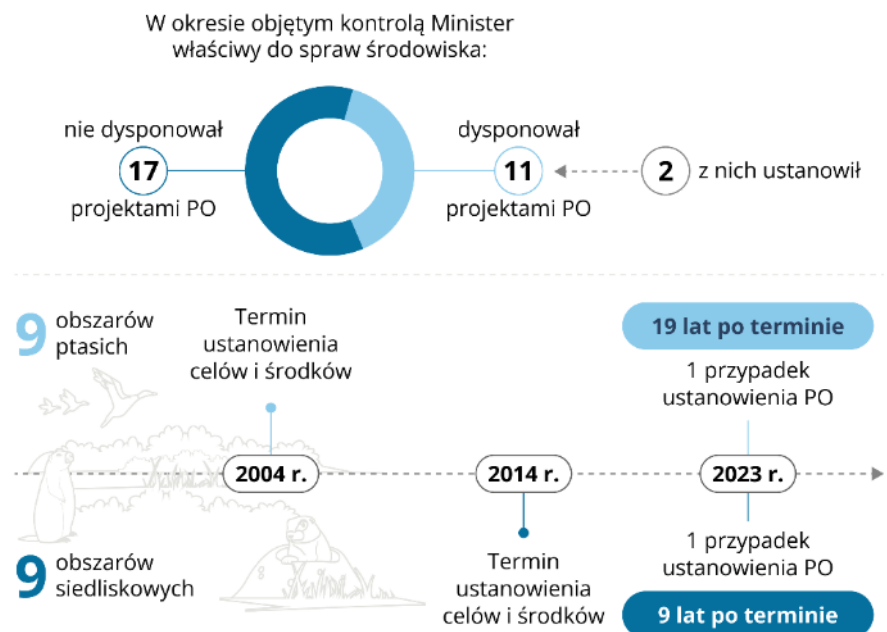
---

Plan ochrony dla obszaru Natura 2000 to dokument sporządzany na podstawie art. 29 uop. Za opracowanie projektu planu ochrony lub jego części odpowiadał sprawujący nadzór nad obszarem. Minister właściwy do spraw środowiska ustanawiał, w drodze rozporządzenia plan ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części na okres 20 lat, kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony

siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000. Plan ochrony powinien zawierać cele i środki ochrony oraz określać szczegółowe działania, niezbędne do odtworzenia i przywrócenia dobrego stanu danego przedmiotu ochrony. W prawie krajowym nie wprowadzono terminu na jego ustanowienie, co stoi w sprzeczności z regulacjami wynikającymi z dyrektywy siedliskowej i ptasiej. Brak w prawie krajowym terminu na ustanowienie PO, doprowadził do nieprzyjęcia celów i środków ochronnych dla 26 (z 28<sup>58</sup>) morskich obszarów Natura 2000. Z 18 siedliskowych obszarów morskich, aż dziewięć zostało wyznaczonych w 2008 r., po trzy w 2009 r. i 2011 r., dwa w 2013 r. oraz 1 w 2015 r., co oznaczało, że zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej cele i środki ochronne powinny obowiązywać odpowiednio od 2014 r., 2015 r., 2017 r. i 2021 r. W przypadku siedmiu (z dziewięciu) ptasich obszarów morskich, które zostały utworzone w 2004 r., jednego w 2007 r. i jednego w 2011 r., termin na ustanowienie celów i środków ochronnych upłynął w dacie ich klasyfikacji przez państwo członkowskie, o czym stanowi art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej. W odniesieniu do obszaru Ławica Słupska, który był obszarem połączonym – SOO został zatwierdzony przez KE w 2009 r., zaś OSO został sklasyfikowany w 2007 r. w tym przypadku termin ustanowienia PO dla SOO upłynął w 2015 r., zaś dla OSO w 2007 r.

## Infografika nr 4

Morskie obszary Natura 2000 bez ustanowionych celów i środków ochronnych



Źródło: opracowanie własne NIK.

<sup>58</sup> Obszary morskie zidentyfikowane w toku kontroli, na podstawie rozporządzeń wyznaczających te obszary w części lub całości jako obszary morskie, w tym jeden obszar PLC.

**Brak narzędzi  
do egzekwowania  
projektów PO  
dla obszarów morskich**

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą stan prawny nie zapewniał skutecznych narzędzi do egzekwowania przez ministra właściwego do spraw środowiska – odpowiedzialnego za ustanowienie PO w drodze rozporządzenia – projektów PO, za opracowanie których odpowiedzialni byli sprawujący nadzór nad obszarami morskimi, tj. dyrektorzy um.

W toku kontroli ustalono, że zarówno w UM w Gdyni, jak i w UM w Szczecinie wystąpiły przypadki nieprzekazywania Ministrowi projektów PO dla obszarów Natura 2000, w terminie pozwalającym na ich ustanowienie.

### **Przykłady**

Dyrektor UM w Szczecinie w 2013 r. sporządził projekty PO dla dwóch obszarów OSO sklasyfikowanych w 2004 r. i 2007 r. oraz dla jednego obszaru SOO zatwierdzonego w decyzji wykonawczej KE w 2008 r. Pomimo opracowania projektów PO na szacowaną kwotę 795,2 tys. zł, dyrektor UM<sup>59</sup> nie przekazał ich do ministra właściwego do spraw środowiska celem ich ustanowienia. W konsekwencji konieczna była aktualizacja dokumentacji przyrodniczej. Przyczyną nieprzekazania trzech projektów PO Ministrowi, według wyjaśnień dyrektora UM, było niedokończenie procesu konsultacji społecznych, które prowadzone były do 2014 r. i nie doprowadziły do porozumienia ze wszystkimi interesariuszami.

Dyrektor UM w Gdyni nie przekazał Ministrowi ośmiu projektów PO dla obszarów Natura 2000, w terminie pozwalającym na ich ustanowienie, w tym trzech obszarów OSO, sklasyfikowanych w 2004 r., jednego obszaru połączonego (OSO sklasyfikowanego w 2007 r. i SOO zatwierdzonego decyzją KE w 2009 r.) oraz czterech obszarów SOO zatwierdzonych w decyzjach wykonawczych KE z 2008 r., 2009 r. i 2013 r. Jako przyczynę zaistniałych opóźnień wskazano m.in. brak wzorcowych dokumentów, ograniczone zasoby kadrowe i ograniczone środki finansowe.

Ponadto Dyrektor UM w Gdyni nie podjął wystarczających działań w zakresie aktualizacji SDF dla morskich obszarów Natura 2000. Skutkowało to potrzebą aktualizacji projektów PO oraz brakiem możliwości procedowania przez Generalnego Dyrektora opracowanych już dokumentów w celu ustanowienia PO dla czterech obszarów Natura 2000. W efekcie konieczne było sporządzenie aktualizacji projektu PO:

- a) dla obszaru Natura 2000 Ostoja w Ujściu Wisły za kwotę 98,4 tys. zł.
- b) dla obszaru Natura 2000 Ujście Wisły za kwotę 61,5 tys. zł

<sup>59</sup> Przedmiotem umowy było opracowanie dokumentacji przyrodniczej i projektów planów ochrony dla pięciu ostoi Natura 2000 wyznaczonych na obszarach morskich w województwie zachodniopomorskim. Oszacowana kwota za opracowanie trzech PO, które nie zostały przekazane do Ministra w celu ich ustanowienia, wynikała z dokumentów skierowanych przez UM w Szczecinie do CKPŚ.

c) dla obszarów Natura 2000 Zatoka Pucka oraz Zatoka Pucka i Półwysep Helski za kwotę odpowiednio 440,0 tys. zł oraz 770,0 tys. zł.

Aktualizacja projektów PO dla ww. obszarów wiązała się z koniecznością dodatkowego wydatkowania środków w wysokości 1369,9 tys. zł.

**Brak procedur  
dotyczących  
ustanawiania projektu  
PO dla obszarów  
Natura 2000**

Innym problemem zidentyfikowanym w toku kontroli, był brak skutecznych mechanizmów nadzoru nad realizacją przez GDOŚ zadań związanych z prowadzeniem uzgodnień projektów rozporządzeń Ministra w sprawie ustanowienia PO dla obszarów Natura 2000 oraz brak określenia zasad postępowania w przypadku konieczności podjęcia prac w zakresie opracowania projektu PO, zamiast PZO dla obszaru Natura 2000. Zgodnie z art. 28 ust.5 uop RDOŚ ustanawiał, w drodze aktu prawa miejscowego, w formie zarządzenia, PZO dla obszaru Natura 2000, kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000. Ponadto ustawodawca określił w art. 28 ust. 11 uop przypadki, w których nie ustanawia się PZO. Wątpliwość powstaje wówczas, jeśli sprawujący nadzór nad obszarem – kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000, o czym stanowi art. 29 ust 3 uop – podjął decyzję o opracowaniu projektu PO zamiast PZO dla tego obszaru. Brak skutecznych mechanizmów nadzoru nad realizacją przez GDOŚ zadań związanych z prowadzeniem uzgodnień projektów rozporządzeń Ministra, a także brak terminów na ustanowienie PO i procedur regulujących postępowanie w przypadku podjęcia decyzji o konieczności opracowania i ustanowienia PO, skutkowało nieustanowieniem żadnego dokumentu planistycznego dla obszaru Natura 2000 Ostoje Nietoperzy Powiatu Gorlickiego od 2009 r.<sup>60</sup>.

**Przykład**

Prace nad projektem PO dla obszaru Natura 2000 Regionalny Dyrektor w Krakowie rozpoczął w 2012 r., pozyskując na to środki z NFOŚiGW. Projekt PO został przekazany w 2017 r. do Ministra, celem ustanowienia go w drodze rozporządzenia. Następnie 24 stycznia 2018 r. Minister przekazał projekt PO do GDOŚ w celu opracowania i prowadzenia procesu uzgodnień (w tym wewnątrzresortowych), konsultacji publicznych oraz opiniowania, łącznie z prowadzeniem konferencji uzgodnieniowej. W latach 2018–2019 trwały uzgodnienia projektu OSR dla tego rozporządzenia pomiędzy RDOŚ w Krakowie, GDOŚ a Zespołem do spraw Ocen Skutków Regulacji w MŚ. Ostatnie uwagi do OSR zostały zgłoszone 18 grudnia 2019 r. W GDOŚ od tamtego czasu nie prowadzono dalszych

<sup>60</sup> Data zatwierdzenia OZW przez KE.

prac nad tym projektem ani nie poinformowano RDOŚ w Krakowie o zmianie podejścia polegającego na sporządzeniu na podstawie posiadanej dokumentacji PZO zamiast PO. Dopiero w 2023 r. w wyniku pisma RDOŚ w Krakowie, Generalny Dyrektor zajął stanowisko w tej sprawie i przychylił się do wniosku RDOŚ w Krakowie, że projekt rozporządzenia, na podstawie ustaleń z 2019 r., nie będzie opracowany, a na podstawie posiadanej dokumentacji miał zostać sporządzony PZO. Do czasu zakończenia kontroli dla obszaru Ostoje Nietoperzy Powiatu Gorlickiego nadal nie ustanowiono dokumentu planistycznego, pomimo że proces opracowania projektu PO trwał 11 lat. Przy czym należy podkreślić, że dokumentacja opracowana w 2012 r. w celu ustanowienia PO, zdaniem RDOŚ w Krakowie w 2023 r. była już w części nieaktualna.

**Brak terminów  
na ustanowienie  
otrzymanego  
projektu PO**

Podobnie jak w przypadku terminu na opracowanie projektu PO i jego ustanowienie, w prawie krajowym nie wprowadzono terminu, w jakim minister byłby zobowiązany do przeprowadzenia procesu, którego skutkiem byłoby ustanowienie PO, od czasu otrzymania jego projektu.

W okresie objętym kontrolą Minister ustanowił PO dla dwóch (z 28<sup>61</sup>) morskich obszarów Natura 2000, pomimo że dyrektorzy urzędów morskich przedłożyli Ministrowi projekty PO dla łącznie 11 morskich obszarów Natura 2000. Z tego osiem projektów PO przedłożył Dyrektor UM w Gdyni, a trzy projekty PO przedłożył Dyrektor UM w Szczecinie. Kontrola wykazała, że Minister ustanowił w drodze rozporządzenia PO dla obszarów Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana oraz Zalew Wiślany odpowiednio: 7 grudnia 2022 r. oraz 18 października 2023 r., tj. po upływie siedmiu lat i niespełna sześciu miesięcy oraz ośmiu lat i niespełna czterech miesięcy od otrzymania projektów tych planów. Nastąpiło to dwa lata i sześć miesięcy oraz dwa lata i niespełna cztery miesiące od ich przekazania przez GDOŚ. Oba ustanowione PO dla obszarów Natura 2000 zawierały wszystkie elementy wynikające z art. 29 ust. 8 uop.

**Niepełna identyfikacja  
morskich obszarów  
Natura 2000**

Kontrolą objęto dwa<sup>62</sup> urzędy morskie, które na podstawie art. 27a ust. 2 uop sprawowały nadzór nad morskimi obszarami Natura 2000 na obszarze swojego działania. W jej wyniku ustalono m.in., że w obu jednostkach nie dokonano prawidłowej identyfikacji obszarów Natura 2000 nad którymi sprawowały one nadzór.

**Przykłady**

Informacja o położeniu fragmentów sześciu (z 17) morskich obszarów Natura 2000 znajdujących się na obszarze działania dyrektora UM w Gdyni, znajdowała się w treści rozporządzeń ustanawiających obszary

<sup>61</sup> Obszary morskie zidentyfikowane w toku kontroli, na podstawie rozporządzeń wyznaczających te obszary w części lub całości jako obszary morskie, w tym jeden obszar PLC.

<sup>62</sup> w Gdyni i w Szczecinie.

Natura 2000. W formularzach SDF w punkcie 2.3. „Obszar morski [%]” umieszczonych na stronie internetowej Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody wskazano dla obszaru Natura 2000 odpowiednio: Białogóra – 0,87%, Mierzeja Sarbska – 0,03%, Kaszubskie Klify – 0,01%, Klify Poddębne – 0,02% oraz Jezioro Wicko i Modelskie Wydmy – 1,85%. W przypadku obszaru Natura 2000 Ostoja Słowińska większość obszaru morskiego znajdowała się w nadzorze dyrektora SPN. Dyrektor UM w Gdyni w zakresie ww. sześciu obszarów Natura 2000 wyjaśniła, iż nie sprawowała nadzoru nad ww. obszarami, a wiedzę, że obszary te znajdowały się w obszarze działania DUM powzięła podczas kontroli NIK.

Podobnie nie zidentyfikowano fragmentów czterech<sup>63</sup> (z 13) morskich obszarów Natura 2000 znajdujących się na obszarze działania dyrektora UM w Szczecinie. Jak wyjaśnił dyrektor UM: „Celem wyznaczenia ww. obszarów Natura 2000 nie była nigdy ochrona siedlisk przyrodniczych oraz gatunków i ich siedlisk występujących w obszarach morskich. Dlatego też obszary te nie powinny obejmować jakiegokolwiek powierzchni obszaru morskiego. Wobec powyższego niniejsze obszary Natura 2000 nie są i nie były nadzorowane przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie.”. Należy podkreślić, że brak identyfikacji ww. fragmentów obszarów, uwzględniając stanowisko dyrektora UM przedstawione w wyjaśnieniach, skutkowało niepodjęciem działań inicjujących korektę ich granic lub sporządzenie projektów PO.

### 5.2.3. PLANY OCHRONY DLA PARKÓW NARODOWYCH JAKO DOKUMENTY PLANISTYCZNE DLA OBSZARÓW NATURA 2000

Park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów. Na obszarze każdego parku narodowego ustanowionego w Polsce wyznaczono co najmniej jeden obszar Natura 2000.

**Brak PO dla PN** Podstawowym dokumentem planistycznym dla parku narodowego był PO. Zgodnie z art. 20 ust. 5 uop PO dla PN w części pokrywającej się z obszarem Natura 2000 powinien uwzględniać zakres PZO (o którym

<sup>63</sup> Jezioro Bukowo, Jezioro Wicko i Modelskie Wydmy, Jezioro Kopań, Trzebiatowsko-Kołobrzeski Pas Nadmorski.

mowa w art. 28 uop) albo zakres PO dla obszaru Natura 2000 (o którym mowa w art. 29 uop). Według stanu na 20 stycznia 2025 r. Minister ustanowił, w drodze rozporządzenia, PO dla 12<sup>64</sup> (z 23) PN. W przypadku 10 parków narodowych otrzymał projekty PO, ale ich nie ustanowił, a jednego projektu PO nie wyegzekwował. Brak PO dla PN podnoszony był przez NIK konsekwentnie przy każdej kontroli związanej z zagadnieniem ochrony przyrody<sup>65</sup>. Ostateczny termin ustanowienia PO dla PN, wprowadzony przez ustawodawcę 15 listopada 2008 r. wyekspirował 15 listopada 2018 r. Brak obowiązującego PO w PN stanowiło naruszenie art. 18 ust. 2 uop.

### Przykłady

Według stanu na 20 stycznia 2025 r. okres sześciu miesięcy na ustanowienie lub odmowę ustanowienia projektów PO został przekroczony o:

- PN „Ujście Warty” – ponad jeden miesiąc (projekt wpłynął do MKiŚ 13 czerwca 2024 r.);
- Biebrzański PN – niemal siedem miesięcy (projekt wpłynął do MKiŚ 1 grudnia 2023 r.);
- Drawieński PN – ponad pięć lat i dziewięć miesięcy (projekt wpłynął do MKiŚ 7 listopada 2018 r.);
- MPN – ponad dziesięć miesięcy (projekt wpłynął do MKiŚ 7 września 2023 r.);
- Narwiański PN – ponad dziesięć lat i trzy miesiące (projekt wpłynął do MKiŚ 2 czerwca 2014 r.);
- SPN – niemal dwa lata i jeden miesiąc (projekt wpłynął do MKiŚ 3 kwietnia 2023 r.);
- Świętokrzyski PN – niemal siedem lat (projekt wpłynął do MKiŚ 2 sierpnia 2017 r.);
- Wielkopolski PN – ponad dziewięć lat i sześć miesięcy (projekt wpłynął do MKiŚ 5 marca 2015 r.);
- Wigierski PN – ponad osiem lat i dwa miesiące (projekt wpłynął do MKiŚ 24 czerwca 2016 r.);
- Kampinoski PN – ponad siedem lat i osiem miesięcy (projekt wpłynął do MKiŚ 29 grudnia 2016 r.).

#### Nieprzekazanie projektu PO ministrowi właściwemu do spraw środowiska

W przypadku PN „Ujście Warty” pierwszy projekt PO uwzględniający zakres dokumentu planistycznego dla obszaru Natura 2000 „Ujście Warty” zlecono w 2011 r. Kompletny projekt odebrano na podstawie protokołów odbioru i protokołów zdawczo-odbiorczych w 2014 r. Ówczesny dyrektor PN 15 lutego 2016 r. potwierdził należyte, terminowe, zgodne z umową i obowiązującymi normami i przepisami opracowanie projektu planów

<sup>64</sup> PN „Bory Tucholskie”; Pieniński PN; Białowieski PN; Roztoczański PN; Babiogórski PN; Poleski PN; Karkonoski PN; Ojcowski PN; Tatrzański PN; Gorczański PN; Bieszczadzki PN; PN Gór Stołowych.

<sup>65</sup> M.in. w kontrolach NIK nr P/21/052/KSI, P/23/062/LKI.

ochrony. Koszt opracowania projektu PO dla PN „Ujście Warty” wyniósł 2 553 651, 89 zł. Jednakże ówczesny dyrektor PN nie przekazał projektu PO Ministrowi celem ustanowienia. Według wyjaśnień ówczesnego dyrektora PN powodem, dla którego nie przekazano projektu PO do Ministra było m.in. różne podejście do ochrony głównego przedmiotu ochrony PN, tj. ptaków wodno-błotnych. W dniu 21 kwietnia 2022 r. zlecono wykonanie opracowań uzupełniających do projektu PO PN „Ujście Warty”, które odebrano w grudniu 2023 r. Koszty opracowania PO dla PN poniesione przez PN wyniosły 1 494 450,00 zł. Dopiero w dniu 10 czerwca 2024 r., tj. po upływie dziewięciu lat od dokonania odbioru pierwotnego PO oraz sześciu lat po upływie terminu ustawowego obowiązku ustanowienia PO dla PN, stosowny projekt Dyrektor PN przekazał do Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

**ZO nie zawierały  
zakresu PZO ani PO  
dla obszarów  
Natura 2000**

W okresie objętym kontrolą powszechną praktyką było ustanawianie ZO dla PN, które nie posiadały ustanowionego PO. Minister ustanawiał zadania ochronne na podstawie art. 22 ust. 2 uop. W przypadku ZO dla PN, odmiennie niż w przypadku PO, nie było obowiązku zawarcia zakresu PZO wskazanego w art. 28 ust. 10 uop lub zakresu PO wskazanego w art. 29 ust. 8 uop. Niemniej jednak, jeśli PN nie posiadał ani PO, ani ZO z zakresem PZO lub PO, to zgodnie z art. 28 ust. 1 uop zobowiązany był do opracowania PZO dla obszaru Natura 2000 położonego w całości lub w części w granicach PN, o czym stanowi art. 32 ust. 5 uop. Tym samym w przypadku PN bez ustanowionego PO ryzyko braku właściwej ochrony prawnej obszarów Natura 2000 zostało zidentyfikowane w toku kontroli jako wysokie. Kontrolą objęto dwa PN, tj. MPN i PN „Ujście Warty”. W obu przypadkach nie ustanowiono PO, zaś w ZO nie uwzględniono zakresu PZO lub PO.

### **Przykład**

Dyrektor MPN nie sporządził projektu PZO dla wszystkich sześciu obszarów Natura 2000 położonych na terenie PN, tj. Ostoja Magurska, Beskid Niski, Kościół w Skalniku, Bednarka, Wisłoka z dopływami i Łysa Góra, w sytuacji, gdy obowiązujące ZO na obszarze MPN nie uwzględniały zakresu, o którym mowa w art. 28 ust. 10 uop. Tym samym dyrektor MPN, jako sprawujący nadzór nad obszarami Natura 2000 nie ustanowił m.in. istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt ich siedlisk będących przedmiotami ochrony; celów działań ochronnych; określenia działań ochronnych ze wskazaniem w szczególności: ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk, monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów działań ochronnych, uzupełnienia stanu wiedzy o przedmiotach ochrony i uwarunkowaniach ich ochrony). Dyrektor w projekcie ZO przekazywanym do MKiŚ uwzględnił w ZO jedynie zakres wynikający z art. 22 uop, który nie uzupełniał wymogów zawartych w art. 28 ust. 10 uop.

**Brak wyegzekwowania projektu PO dla PN**

Ministrowi nie został przedłożony projekt PO dla Wolińskiego PN. W ramach kontroli planowej przeprowadzonej przez MKiŚ w Wolińskim PN w 2021 r. stwierdzono, że w 2014 r. został przygotowany projekt PO na lata 2014–2030, lecz nie został on skierowany do publicznych konsultacji, zaopiniowania przez rady gmin, ani przekazany Ministrowi w celu jego ustanowienia. W wystąpieniu pokontrolnym negatywnie oceniono brak skutecznych działań parku w zakresie przygotowania projektu planu ochrony, czego konsekwencją może być m.in. konieczność przeprowadzenia na nowo wszystkich czynności niezbędnych do przygotowania projektu w wyniku dezaktualizacji obecnych dokumentów i wnioskowano o podjęcie działań mających na celu opracowanie PO dla parku. Dyrektor Wolińskiego PN wskazał (w odpowiedzi na pismo byłej sekretarz stanu – GKP z 25 października 2022 r.), że planuje przesłać projekt PO do Ministra w grudniu 2024 r., a następnie termin ten przesunął na grudzień 2026 r. Podsekretarz stanu – GKP oraz dyrektor DOP wyjaśnili, że Woliński PN był w trakcie opracowywania projektu PO, dla części obszaru Natura 2000 Wolin i Uznam, znajdującego się w granicach Wolińskiego PN – park przystąpi do realizacji projektu pn. „Prace na potrzeby i sporządzenie projektu planu ochrony dla Wolińskiego Parku Narodowego uwzględniające zakres planów dla obszarów Natura 2000 obejmujących teren Parku”, który to projekt decyzją Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z 15 kwietnia 2024 r. został zidentyfikowany i uzyskał status projektu uprawnionego do wyboru w sposób niekonkurencyjny w ramach programu FEnIKS 2021–2027. Oznaczało to konieczność poniesienia kolejnych nakładów na opracowanie dokumentu, na który wydatkowano już środki i nie uzyskano odpowiedniego efektu. Niewyegzekwowanie przedłożenia przez Woliński PN projektu PO wskazywało zdaniem NIK na brak skutecznego nadzoru Ministra nad PN.

**Nieterminowe ustanawianie PO dla PN**

Minister w okresie objętym kontrolą ustanowił, w drodze rozporządzenia, osiem<sup>66</sup> PO dla PN w terminie po 15 listopada 2018 r., tj. niezgodnie z art. 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, w myśl którego dla parków narodowych utworzonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, dla których nie ustanowiono planu ochrony, plan ten należało sporządzić w terminie 10 lat od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. do 15 listopada 2018 r. Opóźnienie wyniosło dla:

- Babiogórskiego PN ponad osiem miesięcy,
- Poleskiego PN ponad dziesięć miesięcy,
- Karkonoskiego PN niemal dwa lata i pięć miesięcy,

<sup>66</sup> Babiogórski PN, Poleski PN; Karkonoski PN; Ojcowski PN; Tatrzański PN; Gorczański PN; Bieszczadzki PN; PN Gór Stołowych.

- Ojcowskiego PN ponad dwa lata i osiem miesięcy,
- Tatrzańskiego PN ponad dwa lata i osiem miesięcy,
- Gorczańskiego PN niemal trzy lata i dwa miesiące,
- Bieszczadzkiego PN ponad trzy lata i dziewięć miesięcy,
- PN Gór Stołowych ponad pięć lat i jeden miesiąc.

**ZO poza PN**

Minister ustanowił zadania ochronne dla MPN na lata 2019–2024 na obszarze wykraczającym poza teren tego parku. Zadania ochronne na lata 2019–2024 (ustanowione zarządzeniami Ministra Środowiska w sprawie zadań ochronnych dla MPN na lata 2019–2021 oraz 2022–2024, odpowiednio z 17 października 2018 r. oraz z 28 listopada 2021 r.) obejmowały obszar 19 400 ha, w tym 943 ha poza MPN. Stanowiło to naruszenie art. 22 ust. 2 pkt 1 uop, który daje podstawę prawną Ministrowi wyłącznie do ustanowienia zadań ochronnych dla PN. Dyrektor MPN opracował projekty ZO na lata 2019–2024, w których określił, a następnie po ich zatwierdzeniu przez Ministra, realizował działania ochronne na działkach znajdujących się poza granicami MPN, co stanowiło naruszenie art. 22 uop oraz art. 8 ust. 1 uop w związku z art. 8b i art. 8c ust. 1 uop, zgodnie z którym dyrektor parku narodowego odpowiada za prowadzenie działań ochronnych na terenie właściwego parku narodowego i tym samym nie był uprawniony do wykonywania działań ochronnych poza jego granicami.

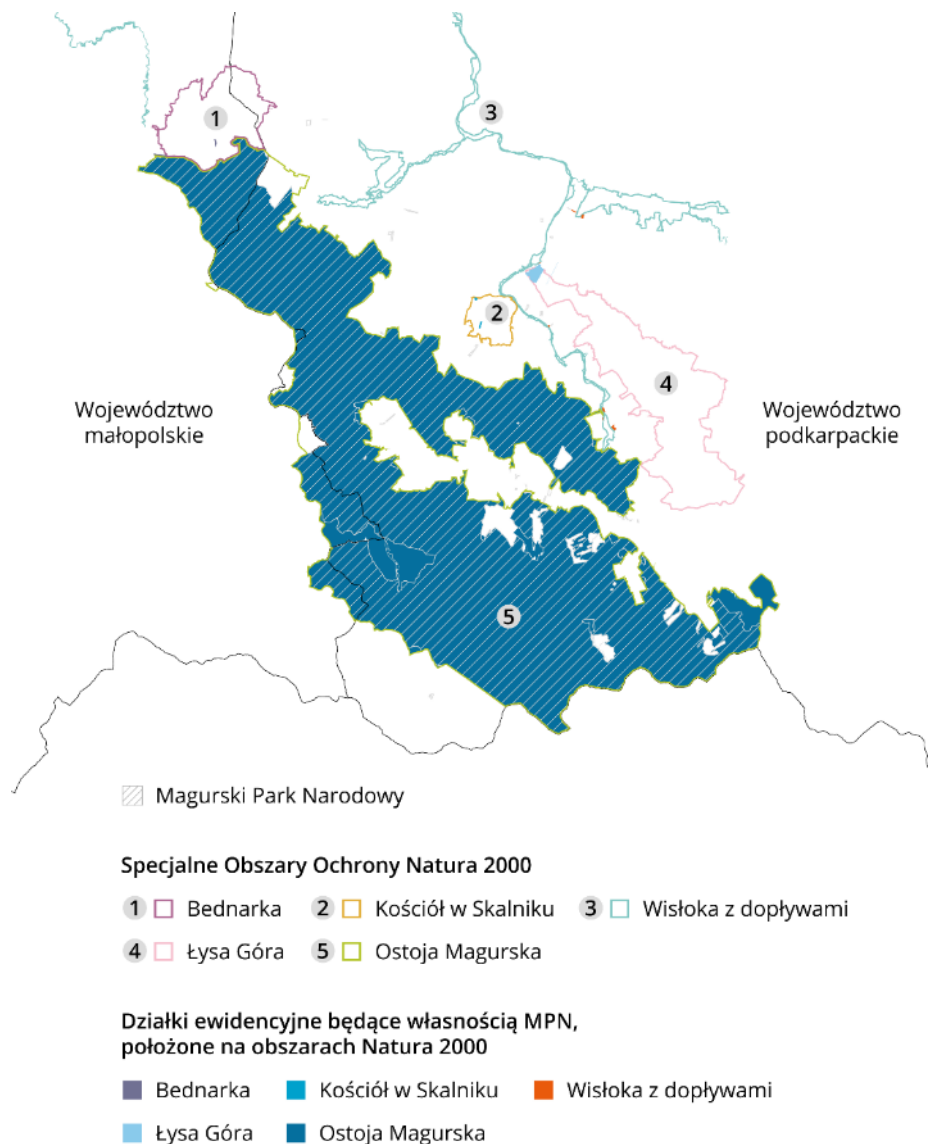
Wyjaśnienia składane w toku kontroli wskazywały na konieczność podejmowania działań, które były istotne z punktu widzenia ochrony przyrody, zarówno ochrony siedlisk przyrodniczych, jak i gatunków roślin, zwierząt lub grzybów. NIK nie kwestionuje konieczności podejmowania działań ochronnych w celu ochrony gatunków i siedlisk przyrodniczych, niemniej jednak poza granicami PN, sprawującym nadzór nad obszarem był regionalny dyrektor, a nie dyrektor PN. Ponadto należy podkreślić, że w sytuacji gdyby działania podejmowane przez dyrektora PN wynikałyby z ustanowionego PZO, w którym przypisane byłyby zadania do realizacji właścicielowi nieruchomości gruntowej, to z mocy prawa dyrektor PN byłby odpowiedzialny za ich wykonanie. Nie można jednak zgodzić się z działaniem, które wykraczało poza kompetencje dyrektora PN i nie mieściło się w katalogu działań możliwych do zawarcia w ZO<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> P/23/062/LKI Zarządzanie ochroną przyrody w parkach narodowych.

## Infografika nr 5

## Struktura własności MPN poza jego granicami



Źródło: opracowanie własne NIK.

**Brak PZO w części  
obszarów Natura 2000  
poza PN**

W toku kontroli zidentyfikowano praktykę dopuszczającą nieustanawianie PZO lub PO na częściach obszarów Natura 2000 wykraczających poza PN, w przypadku, gdy w PN nie obowiązywał PO.

Minister w ramach sprawowanego nadzoru nad GDOŚ, umożliwił stosowanie praktyki polegającej na przystępowaniu do sporządzania PZO dla obszarów Natura 2000 w części poza granicami PN dopiero po ustanowieniu PO dla PN. Generalny Dyrektor w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, akceptował opisane wyżej postępowanie. Praktyka ta była niezgodna z art. 28 ust. 5 uop i skutkowałą zgodą na brak dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 (zagadnienie to szczegółowo opisano w pkt. 5.4 Informacji).

**Przykład**

Pięć<sup>68</sup> (z 10) parków narodowych bez ustanowionego PO, na których były wyznaczone obszary Natura 2000, wykraczające poza granice PN, nie posiadało ustanowionego PZO lub PO, pomimo upływu terminów na ich ustanowienie. Oznaczało to, że ochrona wymagana ustawowo nie była sformalizowana, co stanowiło naruszenie obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 oraz art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej. Celem wskazanych przepisów była konieczność utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla ochrony których wyznaczono obszar Natura 2000. Zdaniem NIK w uop wprost określono obowiązki dla każdego z podmiotów sprawujących nadzór nad obszarem Natura 2000, tj. dyrektora PN – dla obszaru Natura 2000 znajdującego się w granicach PN oraz dla rdoś – dla obszaru znajdującego się poza granicami PN. Z uop wynika również zobowiązanie dla każdego z tych podmiotów do opracowania projektu lub ustanowienia w wyznaczonym czasie dokumentów planistycznych. Prowadzenie prac nad przygotowaniem do ustanowienia PO lub zadań ochronnych dla PN obejmującego obszar Natura 2000 lub jego część nie wyłączało obowiązku wynikającego z art. 28 ust. 1 uop sporządzenia projektu PZO. Tym bardziej obowiązek taki nie był wyłączony w odniesieniu do części obszaru Natura 2000 pozostającego poza granicami PN. Konsekwencją akceptowania prezentowanego w pismach GDOŚ stanowiska, że wydanie przez rdoś zarządzenia w sprawie ustanowienia PZO było możliwe dopiero po ustanowieniu PO dla PN, był brak dokumentów planistycznych na obszarach Natura 2000 ustanawiających cele działań ochronnych dla przedmiotów ochrony na tych obszarach. Skutki tego braku rdoś ograniczały poprzez określanie tymczasowych celów ochrony, pomimo że w uop ustawodawca nie stworzył podstawy prawnej do takich rozwiązań. Zdaniem NIK należy możliwie niezwłocznie doprowadzić do ustanowienia brakujących dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 w całości lub w części pokrywających się z obszarami PN, dla których dotychczas nie sporządzono ani zadań ochronnych, ani PO. Mając na względzie możliwość uzyskania środków finansowych w ramach programu FEnIKS 2021–2027 należy podjąć wszelkie niezbędne działania w celu opracowania i ustanowienia brakujących PZO dla obszarów Natura 2000 w całości lub w części pokrywających się z obszarem PN, mając na względzie ryzyko związane z możliwym uruchomieniem przez KE procedury naruszeniowej wobec RP w związku z brakiem pełnego wdrożenia dyrektywy siedliskowej i ptasiej w Polsce.

---

<sup>68</sup> SPN, PN „Ujście Warty”, Narwiański PN, Wigierski PN, Biebrzański PN oraz MPN.

**Nierzetelne wartości  
powierzchni parków  
narodowych  
w oficjalnych  
dokumentach**

Minister, w ramach sprawowanego nadzoru nad PN, dopuścił do wykazywania przez MPN oraz PN „Ujście Warty” wielkości powierzchni niezgodnej ze stanem faktycznym, a podjęte działania mające na celu ustalenia prawidłowej powierzchni tych parków były nieskuteczne.

Rzeczywista powierzchnia MPN wynosiła 18 526 ha<sup>69</sup>. Natomiast w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia Magurskiego Parku Narodowego wskazano powierzchnię 19 962 ha, a w zarządzeniach Ministra w sprawie zadań ochronnych dla Magurskiego Parku Narodowego na lata 2019–2021 oraz 2022–2024 wskazano powierzchnię 19 400 ha (suma z powierzchni ochrony ścisłej, ochrony czynnej oraz ochrony krajobrazowej). Taką samą powierzchnię wskazano w opracowywanym w trakcie kontroli NIK w MKiŚ projekcie zarządzenia w sprawie zadań ochronnych dla MPN na lata 2025–2026. Z kolei w rocznikach statystycznych Rzeczypospolitej Polskiej za lata 2019–2023 wskazywano powierzchnię 19 438 ha (od 2020 r. MPN w odpowiedzi na coroczne prośby MKiŚ o uzupełnienie tabel Głównego Urzędu Statystycznego podawał powierzchnię 19 962 ha, tj. z ww. rozporządzenia). W przypadku PN „Ujście Warty” zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Ujście Warty” powierzchnia Parku wynosiła 7955,86 ha. W sprawozdaniu OS-7 o ochronie przyrody i krajobrazu za 2019 r. wskazano powierzchnię 8 074 ha, a za lata 2020–2023 – 8098,87 ha. W projekcie PO dla PN „Ujście Warty” podano powierzchnię 8076,57 ha. Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia na podstawie danych z ewidencji gruntów, w oparciu o narzędzia GIS powierzchnia Parku wynosi 8057,57 ha. W planie ochrony przeciwpożarowej terenu PN „Ujście Warty” wskazano powierzchnię 8074 ha. W przesłanym do MKiŚ projekcie rozporządzenia wraz z załącznikiem (PO) wskazano powierzchnię 8070,97 ha. Według sprawozdań składanych do Ministra, na potrzeby sprawozdawczości Głównego Urzędu Statystycznego za lata 2019–2023 (Tabela nr 8 Parki narodowe według form własności) było to kolejno: 8102,31 ha, 7956 ha i 7955,86 ha. Problem wykazywania przez parki narodowe powierzchni niezgodnej z faktyczną powierzchnią był znany w MKiŚ, co potwierdza korespondencja pomiędzy pracownikami DOP a PN.

---

<sup>69</sup> Własność MPN stanowi 18413ha gruntów, natomiast pozostałe 113 ha to grunty pozostające we własności innych podmiotów (w tym prywatnych i gmin). Dodatkowo MPN dysponuje/zarządza 830 ha gruntów, niewskazanych w rozporządzeniu w sprawie utworzenia Magurskiego Parku Narodowego.

#### 5.2.4. PLANY URZĄDZENIA LASÓW JAKO DOKUMENTY PLANISTYCZNE DLA OBSZARÓW NATURA 2000

Sieć Natura 2000 obejmuje zarówno lasy naturalne, jak również gospodarcze w stanie zbliżonym do naturalnego. Obszar leśny włączony do sieci Natura 2000 nie był obowiązkowo wyłączany z planów gospodarczych. Jednak praktykowane formy gospodarowania powinny odpowiadać wymogom środowiska naturalnego, a w szczególności potrzebom gatunków i siedlisk, które zadecydowały o objęciu obszaru ochroną. Podstawę do prowadzenia gospodarki leśnej na wszystkich obszarach leśnych, w tym w granicach obszarów Natura 2000, stanowiły PUL, które sporządzane były raz na 10 lat i zatwierdzane przez Ministra. Ich częścią był program ochrony przyrody, który zawierał kompleksowy opis stanu przyrody oraz zadania z zakresu jej ochrony i metody ich realizacji. Jeśli PUL zawierał zakres PZO wskazany w art. 28 ust. 10 uop, wówczas zgodnie z art. 28 ust. 11a i 11b uop projekt PUL wymagał uzgodnienia z regionalnym dyrektorem, w tym w odniesieniu do obszaru Natura 2000 lub jego części pokrywającego się w całości lub w części z obszarem będącym w zarządzie nadleśnictwa. Uzgodnienia dokonywało się w drodze postanowienia, na które przysługiwało zażalenie do ministra właściwego do spraw środowiska. Niezależnie od powyższego cały projekt PUL był opiniowany przez rdoś w trybie art. 46 uoiu.

#### Zatwierdzanie PUL, pomimo negatywnych opinii rdoś

W obowiązującym stanie prawnym istniała dowolność postępowania PGL LP w zakresie procedowania projektów PUL w odniesieniu do założonego w projekcie PUL sposobu prowadzenia gospodarki leśnej na obszarach Natura 2000. Dowolność ta polegała m.in. na możliwości wyboru trybu procedowania projektu PUL. W przypadku gdy zawierał on zadania ochronne dla obszaru Natura 2000 lub jego części pokrywającego się w całości lub w części z obszarem będącym w zarządzie nadleśnictwa, wymagane było uzgodnienie dokumentu z regionalnym dyrektorem. W przypadku, gdy projekt PUL nie zawierał zakresu PZO, był opiniowany przez rdoś, jako dokument wymagający przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Opinia rdoś, nie była wiążąca i nie wstrzymywała procedowania PUL, z uwagi na jej np. negatywny charakter i nie narzucała obowiązku wprowadzenia zmian do PUL. Minister rozpoczął proces legislacyjny dotyczący wprowadzenia zmian w ustawie o lasach oraz ustawie o ochronie przyrody m.in. w zakresie udziału rdoś w procedowaniu PUL<sup>70</sup>. Na obecnym etapie legislacyjnym projekt zmiany ustawy przewiduje m.in.:

- zmianę przepisów ustawowych umożliwiającą organizacjom ekologicznym i podmiotom posiadającym ku temu interes prawny, jak też prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich, złożenie

<sup>70</sup> Projekt zarejestrowany w Rządowym Centrum Legislacji pod numerem UD61.

- skargi do sądu umożliwiającą kontrolę legalności planów urządzenia lasu pod względem materialnym (przesłanki) i formalnym (procedura);
- zmiany procedury sporządzania planu urządzenia lasu (w tym zapewnienie wieloetapowego udziału społeczeństwa w procesie sporządzania planu urządzenia lasu – zarówno przez indywidualną, bezpośrednią partycypację społeczną, jak i udział gmin, które będą nie tylko opiniować projekty planu urządzenia lasu, ale i rozpatrywać coroczne sprawozdanie nadleśniczego z jego wykonania; uwzględnienie w procesie sporządzania planu urządzenia lasu opinii i uzgodnień organów właściwych w zakresie ochrony przyrody, pasa nadbrzeżnego, ochrony zabytków, gospodarki wodami, ochrony uzdrowiskowej, w szczególności uzgadniania planów urządzenia lasu przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska oraz Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska).

W okresie objętym kontrolą opracowano 213 projektów PUL, z czego 203 zostało zatwierdzonych przez Ministra. Z 213 projektów PUL, aż 208 dotyczyło nadleśnictw pokrywających się w całości lub w części z obszarami Natura 2000, a tylko 47 z nich (22,5%) zawierało zakres zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, a tym samym wymagane było uzgodnienie tego projektu PUL z regionalnym dyrektorem. Jeden PUL, pierwotnie zawierający zakres zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, ostatecznie został przedłożony Ministrowi do zatwierdzenia bez zakresu zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000.

### Przykłady

Szczegółowej analizie poddano osiem PUL (dla nadleśnictw: Chotyłów, Mircze, Kościerzyna, Krasnystaw, Tomaszów, Józefów, Żednia oraz Zwierzyniec). Wszystkie projekty ww. PUL zostały zaopiniowane, w trybie art. 46 ust. 1 w związku z art. 54 ustawy przez rdoś, z czego w przypadku sześciu opinii te zawierały istotne uwagi (wskazujące m.in. na ryzyko pogorszenia stanu siedliska z uwagi na działania gospodarcze), a dwa projekty PUL zostały zaopiniowane negatywnie. W jednym przypadku opinia negatywna została jednak zmieniona na pozytywną. W pięciu przypadkach, pomimo negatywnej<sup>71</sup> opinii rdoś lub z licznymi istotnymi uwagami<sup>72</sup>, Minister zatwierdził PUL. Natomiast w dwóch przypadkach zgłoszenia przez rdoś uwag w opinii do projektu PUL<sup>73</sup>, do 24 lutego 2025 r. dokumenty te nie zostały zatwierdzone przez Ministra, pomimo że poprzedni PUL obowiązywał w obu przypadkach do 2023 r.

<sup>71</sup> Projekt PUL dla Nadleśnictwa Mircze na lata 2019–2028.

<sup>72</sup> Projekt PUL dla nadleśnictw: Kościerzyna na lata 2019–2028, Krasnystaw na lata 2020–2029, Tomaszów na lata 2020–2029 oraz Józefów na lata 2020–2029.

<sup>73</sup> Projekt PUL dla nadleśnictw: Chotyłów na lata 2024–2033 oraz Zwierzyniec na lata 2024–2033.

**Brak zatwierdzonych PUL dla nadleśnictw z obszarami Natura 2000**

Od momentu wygaśnięcia PUL dla nadleśnictw: Mircze, Kościerzyna, Krasnystaw, Tomaszów, Józefów oraz Żednia do momentu zatwierdzenia nowego PUL upłynęło odpowiednio: 408 dni, 609 dni, 525 dni, 525 dni, 525 dni oraz 252 dni. W przypadku nadleśnictw Chotyłów oraz Zwierzyniec poprzedni PUL obowiązywał do końca 2023 r., a Minister nie zatwierdził nowego, pomimo wniosków Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych o zatwierdzenie przedłożonych projektów PUL odpowiednio z 25 sierpnia 2024 r. i 9 sierpnia 2024 r. Dla nadleśnictw: Białowieża, Browsk, Hajnówka PUL przestały obowiązywać z końcem 2021 r., dla nadleśnictw Suwałki oraz Pomorze – z końcem 2022 r., a dla nadleśnictwa Szczebra z końcem 2023 r. Według stanu na 20 stycznia 2025 r. Minister nie otrzymał wniosku o zatwierdzenie PUL dla tych nadleśnictw. Minister, w ramach sprawowanego nadzoru nad gospodarką leśną, nie podjął żadnych działań w celu wyegzekwowania od DGLP przedłożenia wniosków o zatwierdzenie PUL dla ww. nadleśnictw.

**Brak współpracy między PGL LP a GDOŚ**

Minister był informowany o zawieraniu przez GDOŚ i PGL LP porozumień regulujących współpracę tych jednostek w zakresie przygotowania dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 obejmujących tereny będące w zarządzie PGL LP. Porozumieniami tymi trzykrotnie zmieniano podejście odnośnie do podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie tych dokumentów planistycznych. I tak na mocy porozumienia z 30 sierpnia 2016 r. ustalono, że PGL LP opracuje dokumenty planistyczne dla części obszarów Natura 2000 będących w zarządzie PGL LP, a rdoś dla pozostałej części. Jednak ze względu na trudności w skoordynowaniu działań rdlp i rdoś, brak realizacji przez PGL LP ustaleń, na prośbę Zastępcy GDOŚ (skierowaną 6 lutego 2018 r. do Ministra Środowiska) 51 obszarów Natura 2000 w części będących w zarządzie PGL LP zostało włączonych do projektu pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”. W 2023 r. powrócono do ustaleń z 2016 r. i na mocy porozumienia z 26 maja 2023 r. ustalono, że jednostki PGL LP przygotowują PUL z zakresem PZO dla 73 obszarów Natura 2000 wskazanych w załączniku do tego porozumienia w terminach umożliwiających rdoś ustanowienie PZO dla części obszarów Natura 2000 niebędących w zarządzie PGL LP, zgodnie z terminami określonymi w art. 28 uop. Natomiast pismem z 9 października 2024 r. GDOŚ skierował do pięciu rdoś prośbę o zmianę systemowego podejścia do planowania ochrony dla obszarów Natura 2000 polegającej na opracowywaniu PZO wyłącznie przez sprawującego nadzór nad obszarem i dokonanie analizy możliwości włączenia 45 obszarów do projektu pn. „Aktualizacja planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz z prowadzeniem monitoringów”. Minister, jako organ nadzorujący gospodarkę leśną i sprawujący nadzór nad GDOŚ, nie podejmował żadnych działań w związku z dokonywanymi przez podległe mu jednostki

zmianami ustaleń co do zakresu odpowiedzialności przy opracowaniu dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000. Zmiany podejścia odnośnie do podmiotu odpowiedzialnego za sporządzenie dokumentu planistycznego obejmującego tereny będące w zarządzie PGL LP wymusiły na rdoś dokonanie zmian zakresu rzeczowego i kalkulacji kosztów w zawartych z wykonawcami PZO umowach, co nie pozostawało bez wpływu na terminy opracowania i ustanawiania przez rdoś PZO.

### 5.3. FINANSOWANIE OBSZARÓW NATURA 2000

---

Finansowanie zadań związanych z funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, w tym prowadzeniem na tych obszarach działań ochronnych miało ograniczony charakter i polegało przede wszystkim na podejmowaniu działań w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych, głównie z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Generalny Dyrektor zapewnił finansowanie działań na tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 zgodnie z art. 39 uop, a w ramach zapewnienia środków na tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 na lata 2024–2029 złożono dwa wnioski o dofinansowanie w ramach programu FEniKS 2021–2027. Pomimo podejmowania przez Generalnego Dyrektora działań w zakresie zapewnienia finansowania realizacji obowiązków związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 uzyskane na ten cel środki były niewystarczające, co było jedną z przyczyn nieustanowienia, według stanu na 20 czerwca 2024 r., kompletu dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000.

#### **Brak stabilnego źródła finansowania obszarów Natura 2000**

Zadania związane z funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 były finansowane ze źródeł określonych w art. 39 uop, tj. koszty związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000 w zakresie nieobjętym finansowaniem przez Wspólnotę były finansowane z budżetu państwa, a także z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz ze środków NFOŚiGW i wfośigw.

We wszystkich objętych kontrolą rdoś, parkach narodowych i um głównym źródłem finansowania zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 były środki europejskie z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, LIFE, regionalnych programów operacyjnych, NFOŚiGW oraz wfośigw. Środki z budżetu państwa stanowiły przede wszystkim dofinansowanie krajowe projektów realizowanych z udziałem środków UE oraz wkładu własnego do projektów dofinansowanych z funduszy krajowych, tj. NFOŚiGW oraz wfośigw.

Poniesione w latach 2019–2024 (do 30 czerwca) wydatki na realizację działań związanych z funkcjonowaniem sieci Natura 2000 przez GDOŚ

i 16 rdoś łącznie wyniosły 210 420,9 tys. zł<sup>74</sup>, w tym 6101,2 tys. zł w GDOŚ (2,9%) i 204 319,7 tys. zł w rdoś (97,1%). W okresie objętym kontrolą głównym źródłem wydatków GDOŚ i 16 rdoś były środki z UE w łącznej wysokości 141 720,6 tys. zł (67,4%), następnie środki NFOŚiGW i wfośiGW w wysokości 45 863,3 tys. zł (21,8%) oraz środki z budżetu państwa w kwocie łącznej 22 837,0 tys. zł (10,9%). Tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 było finansowane przede wszystkim ze środków UE. Środki z budżetu państwa stanowiły przede wszystkim zabezpieczenie wkładu własnego niezbędnego do pozyskania finansowania z UE. Tym samym realizacja celów i środków ochronnych, w tym działań ochrony czynnej i prowadzenia monitoringu w przypadku niezabezpieczenia stałego źródła ich finansowania była zagrożona.

### Przykład

RDOŚ w Lublinie w latach 2019–2023 środki UE stanowiły od 83,7% (2020 r.) do 74,1% (2019 r.) ogółu wydatków. Z kolei w 2024 r. (do 30 czerwca) – nie wydatkowano środków UE, a ze środków NFOŚiGW oraz wfośiGW wydatkowano łącznie 40,6 tys. zł.

#### Realizacja projektów związanych z siecią Natura 2000

W GDOŚ i rdoś środki UE zostały wykorzystane na realizację:

- 1) trzech projektów POIŚ 2014–2020, tj.:
  - POIS.02.04.00-00-0108/16 pn. „Ochrona siedlisk i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód”, realizowany przez GDOŚ wspólnie z 11 rdoś, w latach 2019–2023 wykonanie wydatków wyniosło 42 961,8 tys. zł, z tego GDOŚ 1 195,4 tys. zł;
  - POIS.02.04.00-00-0191/16 pn. „Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych”, realizowany przez GDOŚ wspólnie z 14 rdoś, w latach 2019–2023 wykonanie wydatków wyniosło 38 410,6 tys. zł, z tego GDOŚ 3288,4 tys. zł;
  - POIS.02.04.00-00-0193/16 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”<sup>75</sup> realizowany przez GDOŚ wspólnie z 12 rdoś w latach 2019–2023 wykonanie wydatków wyniosło 28 832,1 tys. zł, z tego GDOŚ 1222,3 tys. zł.
  - W ramach PZObis początkowo zakładano opracowanie 236 projektów PZO, a ostatecznie 299. Umowa na realizację PZObis była 13-krotnie aneksowana. Jeden z aneksów dotyczył m.in. objęcia zakresem umowy dodatkowych 51 obszarów Natura 2000,

<sup>74</sup> Na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym w latach 2019–2023 w miernik wykonano na poziomie: 570 z planowanego 608 w 2019 r., 612 z planowanego 632 w 2020 r., 624 z planowanego 661 w 2021 r., 671 z planowanego 754 w 2022 r. i 737 z planowanego 775 w 2023 r.

<sup>75</sup> Umowa nr POIS.02.04.00-00-0193/16-00 z 8 marca 2017 r., zawarta pomiędzy NFOŚiGW, a GDOŚ. Dalej: „PZObis”.

w częściach będących w zarządzie PGL LP. Według stanu na 12 listopada 2024 r. dla 159 z 299 obszarów objętych ww. projektem ustanowiono PZO, a w przypadku pozostałych 140 dokumentów, nadal miały charakter projektów PZO. Na sporządzenie ww. 140 projektów wydatkowano łącznie 11 633,6 tys. zł.

W ww. projektach GDOŚ, jako beneficjent, odpowiadał za ich koordynację, a rdoś biorące udział w projekcie były podmiotami upoważnionymi do ponoszenia wydatków kwalifikowanych. Zasady współpracy określono w porozumieniach zawartych pomiędzy GDOŚ a rdoś.

- 2) sześciu projektów POIiŚ 2014–2020 zrealizowanych przez rdoś (bez udziału GDOŚ). W latach 2019–2023 wykonanie wydatków dla wszystkich projektów łącznie wyniosło 31 690,0 tys. zł;
- 3) czterech projektów zrealizowanych z regionalnych programów operacyjnych przez rdoś (bez udziału GDOŚ). W latach 2019–2023 wykonanie wydatków dla wszystkich projektów łącznie wyniosło 3844,6 tys. zł;
- 4) trzech projektów z programu LIFE wykonanych indywidualnie przez rdoś. W latach 2019–2023 wykonanie wydatków łącznie wyniosło 15 752,9 tys. zł;
- 5) 33 projektów ze środków NFOŚiGW, które rdoś i GDOŚ realizowały niezależnie. W latach 2020–2024 (do 30 czerwca) wykonanie wydatków łącznie wyniosło 25 256,7 tys. zł, w tym GDOŚ 395,1 tys. zł;
- 6) 72 projektów ze środków wfośigw wykonanych indywidualnie przez rdoś. W latach 2020–2024 (do 30 czerwca) wydatkowano łącznie 17 328,1 tys. zł;
- 7) 34 projektów ze środków NFOŚiGW i wfośigw wykonanych indywidualnie przez rdoś. W 2019 r. wykonanie wydatków łącznie wyniosło 6344,1 tys. zł

Ponadto Generalny Dyrektor złożył wnioski o przyznanie środków z Programu FEnIKS 2021–2027 na dofinansowanie zadań związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci Natura 2000 na łączną kwotę 217 110,0 tys. zł, wg stanu na 11 września 2024 r.

Przedmiotem wniosków była: aktualizacja planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz z prowadzeniem monitoringów oraz wdrażanie działań z zakresu ochrony czynnej na obszarach Natura 2000.

**Nierzetelne  
szacowanie  
zapotrzebowania  
na środki**

Szacunkowe zapotrzebowanie na środki finansowe, określone na podstawie prognozowanych, uśrednionych kosztów funkcjonowania sieci Natura 2000, były opracowane przez GDOŚ w PAF 2014–2020 i PAF 2021–2027. Generalny Dyrektor w trakcie kontroli nie wskazał wysokości zapotrzebowania zgłoszonego przez rdoś na środki finansowe niezbędne do realizacji zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 w latach 2019–2024 (do 30 czerwca). Nie uzyskiwał również, w tym okresie, od rdoś wyodrębnionych danych pozwalających określić to zapotrzebowanie.

Generalny Dyrektor na potrzeby dokumentu PAF 2021–2027 opracował katalog działań z zakresu ochrony czynnej i zarządzania obszarem Natura 2000, zawierający szacunkowe koszty ich realizacji przekazane przez sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000. GDOŚ przekazał do sprawujących nadzór nad obszarami sieci Natura 2000 formularz, do którego należało wprowadzić odrębnie dla każdego obszaru Natura 2000 działania niezbędne do wykonania na jego terenie. Nadzorujący obszary przekazywali formularze do GDOŚ w 2018 r. PAF 2021–2027 przekazano następnie do akceptacji KE w czerwcu 2019 r. Szacunkowe koszty z katalogu działań nie były aktualizowane.

Ponadto Generalny Dyrektor poza pracami nad przygotowaniem PAF 2021–2027 nie uzyskiwał od pozostałych (innych niż rdoś) podmiotów nadzorujących obszary Natura 2000 danych dotyczących wielkości środków finansowych niezbędnych do zarządzania i funkcjonowania tej formy ochrony przyrody.

W toku kontroli ustalono przypadki braku rzetelnego szacowania środków niezbędnych do zapewnienia finansowania, tworzenia i zarządzania obszarami Natura 2000.

#### **Przykłady**

Regionalny Dyrektor w Poznaniu nie podejmował kompleksowych, udokumentowanych działań w celu rzetelnego oszacowania i zaplanowania środków na finansowanie zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000.

Dyrektor UM w Gdyni nie zaplanował finansowania dla pełnego zakresu działań ochronnych w dwóch obszarach Natura 2000 objętych PO i czterech, w których obowiązek realizacji działań ochronnych był nałożony na UM w Gdyni w PZO ani nie podjął działań w celu zwiększenia finansowania dla realizacji tego obowiązku.

Dyrektor MPN nie posiadał obowiązującego dokumentu uwzględniającego planowanie środków na realizację zadań związanych z zarządzaniem obszarami Natura 2000. Jednocześnie wyznaczone na terenie PN obszary Natura 2000 nie stanowiły przesłanki do wydzielania samodzielnego planowania środków finansowych na działalność PN. Skutkiem tego nie było możliwe pełne oszacowanie potrzeb finansowych na zarządzanie obszarami Natura 2000.

Generalny Dyrektor nie dokonał również oceny stopnia wykorzystania funduszy unijnych i krajowych, o której mowa w PAF 2014–2020 w celu uzyskania danych na temat wdrażania założeń Priorytetowych Ram Działań dla sieci Natura 2000 oraz ich efektów.

### 5.3.1. FINANSOWANIE OBSZARÓW NATURA 2000 W PARKACH NARODOWYCH

#### Źródła finansowania sieci Natura 2000 w PN

Środki na działalność bieżącą (w tym realizację ZO) parki narodowe corocznie pozyskują z budżetu państwa, NFOŚiGW, wfośigw, środków europejskich, jednostek samorządu terytorialnego, ARiMR oraz funduszu leśnego.

Struktura przychodów własnych parków narodowych była zróżnicowana.

#### Przykład

W przypadku MPN największe wpływy do budżetu pochodziły ze sprzedaży drewna i produktów gospodarki drzewnej, tj.: 1607,3 tys. zł w 2019 r. 1440,8 tys. zł w 2020 r., 2064,3 tys. zł w 2021 r., 3694,8 tys. zł w 2022 r. i 2736 tys. zł w 2023 r. Najmniejsze zaś wpływy do budżetu pochodziły z opłat pobieranych w związku z działalnością edukacyjną PN oraz za wstęp do obiektów związanych z tą działalnością, tj.: 49,9 tys. zł w 2019 r., 38,6 tys. zł w 2020 r.; 78,8 tys. zł w 2021 r., 95,8 tys. zł w 2022 r. i 100,6 tys. zł w 2023 r.

Teren PN co do zasady pokrywał się z obszarami Natura 2000 położonymi w granicach PN. W związku z powyższym, wszystkie działania ochronne realizowane na terenie PN, w sposób faktyczny związane były z zarządzaniem tymi obszarami.

#### Nieprawidłowe planowanie ZO

Dla PN do czasu ustanowienia PO, sprawujący nadzór sporządza projekt ZO, który uwzględnia identyfikację i ocenę istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz sposoby eliminacji lub ograniczenia tych zagrożeń i ich skutków, opis sposobów ochrony czynnej ekosystemów, z podaniem rodzaju, rozmiaru i lokalizacji poszczególnych zadań, opis sposobów czynnej ochrony gatunków roślin, zwierząt lub grzybów oraz wskazanie obszarów objętych ochroną ścisłą, czynną oraz krajobrazową.

Kontrola w MPN ujawniła przypadek wprowadzenia zadań inwestycyjnych do ZO w celu zapewnienia możliwości pozyskania środków finansowych.

#### Przykład

Dyrektor MPN w przedłożonym do MKiŚ projekcie ZO na lata 2022–2024 r. w pkt dotyczącym sposobów ochrony czynnej ekosystemów na obszarach objętych ochroną czynną ujął działania ochronne polegające m.in. na: wykonaniu studni zapewniającej wodę dla Terenowej Stacji Edukacyjno-Badawczej w Polanach oraz budowę instalacji do produkcji pelletu z biomasy wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą.

Jak wyjaśnił Dyrektor MPN, w przypadku braku uwzględnienia ww. inwestycji w ZO, PN każdorazowo musiałyby występować do MKiŚ

o uzyskanie zgody na odstępstwa od zakazów, wyszczególnionych w art. 15 uop. Ponadto zwrócił uwagę, że w przypadku aplikowania o środki z zewnętrznych funduszy na planowane inwestycje istnieje wymóg wpisania ich do PO, a w przypadku jego braku do ZO.

Zdaniem NIK celem zadań ochronnych było określenie przede wszystkim zagrożeń oraz sposobów ich eliminacji i ograniczania. ZO nie stanowiły planu inwestycyjnego i nie powinny służyć zapewnieniu finansowania na cele inwestycyjne.

**Nieegzekwowanie  
naliczonych kar  
umownych  
lub odstąpienie  
od jej naliczenia**

W toku kontroli w PN „Ujście Warty” pokrywającego się z obszarami Natura 2000, stwierdzono przypadki nieegzekwowania kar z tytułu nieprawidłowego wykonania umowy lub naruszenia umów dzierżawczych.

**Przykład**

Dyrektor PN „Ujście Warty” do dnia zakończenia kontroli nie wyegzekwował naliczonych kar umownych z tytułu nieprawidłowej realizacji zadań ochronnych oraz nie naliczył do stycznia 2025 r. odsetek za zwłokę w ich zapłacie, co stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>76</sup>), który stanowił, że jednostki sektora finansów publicznych były obowiązane do ustalenia przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. W wyniku naruszenia przez dzierżawców postanowień zawartych umów, w zakresie wykonywania zadań ochronnych, na terenie PN, polegających na nieterminowym wykonywaniu konserwacji rowów melioracyjnych, nałożono kary umowne w wysokości 25,2 tys. zł oraz 21,6 tys. zł. W wyniku kontroli NIK, Dyrektor PN „Ujście Warty” polecił skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego, celem wyegzekwowania należności.

Dyrektor PN<sup>77</sup> „Ujście Warty” bezpodstawnie odwołał (cofnął) karę umowną nałożoną w związku z nieprawidłowym wykonaniem umowy dzierżawy. W wyniku nieprawidłowego wykonania zabiegów ochronnych na dzierżawionym kompleksie, polegających na wykonaniu koszenia mechanicznego trawy na trwałych użytkach zielonych, zamiast wypasu, nałożono na dzierżawców karę umowną w wysokości 23,1 tys. zł. W odpowiedzi na pismo dzierżawców, w którym wskazali m.in. na incydenty i jednostkowy charakter zdarzenia oraz wysoki stan wód, Dyrektor PN „Ujście Warty” odwołał nałożenie kary.

<sup>76</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

<sup>77</sup> Dyrektor od 1 listopada 2001 r. do 19 listopada 2023 r.

### 5.3.2. FINANSOWANIE OBSZARÓW NATURA 2000 W URZĘDACH MORSKICH

W latach 2019–2024 źródłem finansowania działań UM związanych z zarządzaniem siecią Natura 2000 były w szczególności środki budżetu państwa oraz środki europejskie. Działania ochronne wskazane w ustanowionych dokumentach planistycznych finansowane były ze środków własnych w ramach zadań statutowych związanych z ochroną brzegu morskiego, bez wyodrębniania kosztów dotyczących obszarów Natura 2000.

**Niewystarczające działania w celu pozyskiwania środków**

Zarówno UM w Gdyni jak i UM w Szczecinie pozyskiwał środki zewnętrzne na realizację zadań, jednak nie w każdym przypadku podejmowano wystarczające działania.

#### Przykłady

Dyrektor UM w Szczecinie wystąpił o środki na sporządzenie projektów PO dla obszarów Natura 2000 Delta Świny, Przybrzeżne wody Bałtyku oraz Wolin i Uznam dopiero w 2024 r., tj. po ponad: 12 latach (dotyczy obszaru „Delta Świny” oraz „Wolin i Uznam”) i czterech latach (dotyczy obszaru „Przybrzeżne wody Bałtyku”) od objęcia ich nadzorem.

Dyrektor UM w Gdyni, pomimo że był podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o dofinansowanie, zaniechał procedowania o środki z POIiŚ 2014–2020 na opracowanie projektów PO dla obszarów Natura 2000 Przybrzeżne Wody Bałtyku, Klify i Rafy Kamienne Orłowa, a także aktualizację PO Ostoja w Ujściu Wisły oraz realizację działań ochronnych, co było działaniem niecelowym.

## 5.4. NADZOROWANIE REALIZACJI ZADAŃ DOTYCZĄCYCH OBSZARÓW NATURA 2000 I ZAPEWNIENIE TRANSPOZYCJI PRZEPISÓW PRAWA UE DO PRAWA KRAJOWEGO W ZAKRESIE OBSZARÓW NATURA 2000

Minister nie podjął działań w celu zapewnienia właściwej transpozycji przepisów dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej do prawa krajowego, co wpłynęło bezpośrednio na stwierdzone w tym zakresie stany nieprawidłowe w zakresie terminowości ustanawiania dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000.

Zarówno Minister, jak i Generalny Dyrektor, nie wydali zaleceń lub wytycznych dla sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000 wskazujących na konieczność bezpośredniego stosowania art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO, tj. możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu 6 lat; art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych

dla OSO, tj. w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji. Minister nie sprawował rzetelnie nadzoru nad realizacją przez Generalnego Dyrektora obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 i 2 uop, polegającego na nadzorowaniu funkcjonowania obszarów Natura 2000. Doprowadziło to do nieustanowienia dokumentów planistycznych dla 241 obszarów Natura 2000, tj. 25,5% wszystkich obszarów, przez co ochrona prawna tych obszarów była niewystarczająca. Sprawujący nadzór nad obszarami Natura 2000 w części realizowali zadania wynikające z dokumentów planistycznych, w tym wykonywanie działań ochronnych i monitoringu przedmiotu ochrony.

**Brak działań w celu  
zapewnienia  
prawidłowej  
transpozycji dyrektywy  
siedliskowej i ptasiej  
do prawa krajowego**

Zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej po zatwierdzeniu OZW zainteresowane państwa członkowskie możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczają ten teren jako SOO, a zgodnie z art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej<sup>78</sup> państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków w dacie klasyfikacji<sup>79</sup>.

W uop nie został określony termin na ustanowienie celów i środków ochronnych dla SOO i OSO w formie PZO ani PO. Zgodnie z art. 28 ust. 1 uop dla obszaru Natura 2000 sprawujący nadzór nad obszarem sporządza projekt PZO, biorąc pod uwagę cele ochrony obszaru. Pierwszy projekt sporządza się w terminie sześciu lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez KE jako OZW lub od dnia wyznaczenia OSO. Zatem sześcioletni termin został wskazany jedynie w odniesieniu do obowiązku sporządzenia projektu PZO.

Z kolei art. 29 ust. 3 uop stanowił, że Minister ustanawia, w drodze rozporządzenia, PO dla obszaru Natura 2000 lub jego części na okres 20 lat, kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000.

Tymczasem z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej wynika wprost obowiązek w odniesieniu do SOO, aby w terminie nie późniejszym niż sześć lat od uznania przez KE za obszary mające znaczenie dla Wspólnoty

<sup>78</sup> Art. 7 dyrektywy siedliskowej stanowi, że obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 tej dyrektywy zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy 79/409/EWG w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy lub uznanych w podobny sposób na mocy art. 4 ust. 2, poczynając od daty wykonania tej dyrektywy albo od daty klasyfikacji lub uznania przez Państwo Członkowskie na mocy dyrektywy 79/409/EWG, gdy ta ostatnia data jest późniejsza. Dyrektywa 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa została ujednoczona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U. UE L.20 z 26.01.2010 r., str. 7, ze zm.).

<sup>79</sup> Klasyfikacja, zgodnie z pkt. 1.7 Data wskazania oraz objęcia formą ochrony/klasyfikacji terenu Standardowych Formularzy Danych jest jednocześnie datą ogłoszenia rozporządzenia Ministra właściwego w sprawie OSO.

wyznaczyć obszar i ustanowić na tym terenie przedmiotowe cele i środki, a w przypadku OSO, zgodnie z art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej, ustanowić cele i środki w dacie ich klasyfikacji.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej wyznaczenie obszaru powinno nastąpić „możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat”. Natomiast w art. 27a ust. 4 uop wskazano, że Minister wyznacza SOO po uzgodnieniu z KE w terminie sześciu lat od dnia zatwierdzenia tego obszaru przez KE jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty. Zatem termin na wyznaczenie SOO wskazany w uop nie był w pełni zgodny z terminem wynikającym z dyrektywy siedliskowej. Na powyższą niezgodność wskazało również Biuro Analiz Sejmowych w opinii do projektów ustaw: o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (druk sejm. nr 767); o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (druk sejm. nr 768) z 20 sierpnia 2008 r.

Obecny podsekretarz stanu – GKP nie zgodził się, że:

- nie zapewniono prawidłowej transpozycji do krajowego systemu prawnego obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej i przedstawił stanowisko;
- obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3, 4 dyrektywy siedliskowej nie dotyczą obowiązku ustanowienia celów i środków ustanowienia PZO dla obszarów lądowych/PO dla obszarów morskich, tylko wskazywały na obowiązek ochrony tych obszarów przez państwo członkowskie od momentu ich klasyfikacji zakazując podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000;
- do realizacji obowiązku ochrony nie było niezbędne wcześniejsze ustanowienie PZO lub PO obszarów Natura 2000, co pośrednio wynika z ustaleń z KE odnośnie do ustanawiania tymczasowych celów ochrony dla obszarów Natura 2000, wystarczających do umożliwienia realizacji przedsięwzięć na obszarach nieposiadających dokumentów planistycznych;
- art. 6 ust 2, 3, 4 dyrektywy siedliskowej nie został transponowany do polskiego prawa, wskazując na obowiązujący art. 33, 34 i 37 uop.

Ponadto obecny podsekretarz stanu – GKP wskazał, że żaden właściwy organ nie stwierdził niezgodności uop z dyrektywą siedliskową i ptasią w zakresie braku terminu na ustanowienie PZO lub PO dla obszarów N2000.

Zdaniem NIK niestwierdzenie przez KE niezgodności uop z dyrektywą siedliskową i ptasią nie zwalniało Ministra z odpowiedzialności za prawidłową transpozycję do krajowego systemu prawnego obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7

dyrektywy siedliskowej. Zapewnienie prawidłowej transpozycji do krajowego systemu prawnego obowiązków wynikających z tych przepisów – w szczególności poprzez wskazanie terminu na ustanowienie celów i środków ochronnych dla siedliskowych i ptasich obszarów Natura 2000 w formie PZO albo PO – było szczególnie istotne z uwagi na wykazanie w ramach niniejszej kontroli nieprawidłowości polegających m.in. na ustanawianiu przez zarządzających obszarami Natura 2000 celów i środków ochronnych na obszarach siedliskowych po upływie sześciu lat od ich zatwierdzenia przez KE oraz na obszarach ptasich po dacie ich klasyfikacji przez Polskę. Ponadto NIK nie podziela stanowiska obecnego podsekretarza stanu, GKP, że obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3, 4 dyrektywy siedliskowej nie dotyczą konieczności ustanowienia celów i środków poprzez ustanowienie PZO dla obszarów lądowych i/lub PO dla obszarów lądowych i morskich i transponowaniem ww. przepisów do polskiego prawa w art. 33, 34 i 37 uop. Powstanie obowiązku klasyfikowania najbardziej odpowiednich obszarów ptasich na podstawie dyrektywy ptasiej było tożsame z datą związania państwa członkowskiego tą dyrektywą. Dla Polski była to data wstąpienia do UE. Dodatkowo należy podkreślić, że zgodnie z art. 2 dyrektywy ptasiej państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zachowania populacji gatunków określonych w art. 1 na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne lub w celu dostosowania populacji tych gatunków do tego poziomu. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej gatunki wymienione w załączniku I podlegają specjalnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnego siedliska w celu zapewnienia im przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania, a w art. 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej wskazano, że w odniesieniu do obszarów ochrony, określonych w ust. 1 i 2, państwa członkowskie podejmują właściwe kroki w celu uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk lub jakichkolwiek zakłóceń wpływających na ptactwo, o ile mają one znaczenie w odniesieniu do celów niniejszego artykułu. Państwa członkowskie dążą również do uniknięcia powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk poza tymi obszarami ochrony. Przy tym obowiązki te zostały zastąpione obowiązkami wskazanymi w art. 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej, o czym stanowi art. 7 dyrektywy siedliskowej.

Do wypełnienia obowiązków z art. 6 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy siedliskowej konieczne było ustanowienie szczegółowych celów ochrony dla wszystkich obszarów<sup>80</sup>. Nie można również podzielić argumentacji odnoszącej się do transponowania przepisów do prawa krajowego wyłącznie w zakresie

---

<sup>80</sup> [Managing and protecting Natura 2000 sites - European Commission.](#)

zakazów (art. 33 uop), zezwoleń na odstępstwo od zakazów (art. 34 uop) i nakazu natychmiastowego wstrzymania działań (art. 37 uop), ponieważ – jak wyjaśnił TSUE – owe środki ochronne nie mogą ograniczać się do działań zmierzających do odpięcia szkodliwego oddziaływania człowieka, lecz muszą w zależności od sytuacji obejmować również działania pozytywne, mające na celu zachowanie lub polepszenie stanu obszaru<sup>81</sup>.

**Brak zaleceń  
w związku z niepełną  
transpozycją dyrektyw  
do prawa krajowego**

Zarówno Minister (w ramach działań nadzorczych w zakresie ochrony obszarów Natura 2000), jak i Generalny Dyrektor (w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000), nie wydali zaleceń lub wytycznych dla sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000, wskazujących na konieczność bezpośredniego stosowania: art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO, tj. możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat; art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla OSO, tj. w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji. Możliwość wydania takich zaleceń lub wytycznych w przypadku Ministra wynikała z pkt 4 *Nadzór w obszarze pozafinansowym lit. B. Działania nadzorcze w zakresie ochrony obszarów Natura 2000* Działań nadzorczych z 2012 r.<sup>82</sup> (zgodnie z którym uzupełnieniem działań nadzorczych będą wytyczne i zalecenia Ministra Środowiska odnoszące się do ochrony obszarów Natura 2000), a w przypadku Generalnego Dyrektora z art. 32 ust. 2 pkt 1 uop, stanowiącego, że Generalny Dyrektor nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000, w tym wydaje zalecenia i wytyczne w zakresie ochrony i funkcjonowania tych obszarów. Przy braku właściwego nadzoru Ministra w zakresie realizacji przez Generalnego Dyrektora obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 i 2 uop, polegającego na nadzorowaniu funkcjonowania obszarów Natura 2000 Generalny Dyrektor sprawował ten nadzór na tyle nieskutecznie, że właściwe podmioty nie ustanowiły (w okresie objętym kontrolą) dokumentów planistycznych dla: 208<sup>83</sup> SOO w terminie sześciu lat od ich zatwierdzenia przez KE, o czym stanowi art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, a w przypadku 38<sup>84</sup> OSO w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji, o czym stanowi art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej. Brak ustanowienia celów i środków ochronnych w formie:

**Brak nadzoru MKiŚ  
nad GDOŚ**

<sup>81</sup> Zob.: ww. sprawa C-441-17, KE/Polska, pkt 209 wraz z odesłaniem do wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-418/04, KE/Irlandia, EU:C:2007:780, pkt 153 i 154.

<sup>82</sup> Dokument ten został wskazany jako podstawa do realizacji działań nadzorczych Ministra właściwego wobec Generalnego Dyrektora.

<sup>83</sup> W tym pięć połączonych OSO i SOO.

<sup>84</sup> W tym pięć połączonych OSO i SOO.

- PZO dla siedliskowych obszarów Natura 2000 w okresie sześciu lat od dnia uznania przez KE był niezgodny z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej – zasada pierwszeństwa;
- PZO dla ptasich obszarów Natura 2000 w dniu klasyfikacji obszaru OSO przez Polskę stanowił naruszenie art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej – zasada pierwszeństwa;
- PO dla siedliskowych obszarów Natura 2000 położonych na obszarach morskich w okresie sześciu lat od dnia uznania przez KE za OZW był niezgodny z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej – zasada skutku bezpośredniego<sup>85</sup>;
- PO dla ptasich obszarów Natura 2000 położonych na obszarach morskich w dniu klasyfikacji obszaru OSO przez Polskę stanowił naruszenie art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej – zasada skutku bezpośredniego.

Na niezapewnienie przez Ministra nadzoru nad Generalnym Dyrektorem w zakresie realizacji przez GDOŚ obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 i 2 uop wskazuje również fakt, że Minister nie wyegzekwował od GDOŚ:

- dla 105 SOO, 15 OSO oraz dwóch połączonych SOO i OSO – zapewnienia terminowego ustanowienia PZO (zostały one ustanowione z przekroczeniem terminów określonych dla SOO w art. 4 ust. 4 i dla OSO w art. 6 ust. 2 w zw. art. 7 dyrektywy siedliskowej);
- dla 140 obszarów Natura 2000 (według stanu na 12 listopada 2024 r.) – ustanowienia dokumentów planistycznych, pomimo że projekty dokumentów dla tych obszarów zostały opracowane i odebrane w ramach projektu POIS.02.04.00-00-0193/16 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”<sup>86</sup>, a koszt ich opracowania wyniósł 11 633,6 tys. zł.

Brak dokumentów planistycznych (PZO lub PO) dla ww. obszarów SOO i OSO oraz wyznaczenie SOO i OSO po upływie terminów określonych w art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w zw. art. 7 dyrektywy siedliskowej, skutkowało nieustanowieniem celów i środków ochronnych dla przedmiotów, które

---

<sup>85</sup> Zasada bezpośredniego skutku oznacza obowiązek organu do zastosowania danego przepisu prawa unijnego jako normy, która stanowi podstawę rozstrzygnięcia w danej sprawie albo jako standardu dla oceny zgodności z prawem. Ponadto TSUE uznał, że w niektórych przypadkach ma zastosowanie zasada bezpośredniego skutku w celu ochrony praw jednostek oraz uznał, że dyrektywa ma bezpośredni skutek, jeśli jej przepisy były bezwarunkowe oraz wystarczająco jasne i precyzyjne, oraz w momencie, gdy państwo członkowskie nie transponowało dyrektywy w wyznaczonym terminie. Państwa członkowskie były zobligowane do wdrażania dyrektyw, lecz dyrektywy te nie mogą być powołane przez państwo członkowskie wobec jednostki (wyrok w sprawie Ratti). W tym przypadku ww. zasada ma zastosowanie jako standard oceny zgodności z prawem, który ma zapewnić efektywność i realizację celu przepisów unijnych.

<sup>86</sup> Projekt ten był realizowany przez GDOŚ wspólnie z 12 RDOŚ w latach 2019–2023. W ramach projektu GDOŚ, jako beneficjent, odpowiadał za jego koordynację, natomiast RDOŚ biorące udział w projekcie były podmiotami upoważnionymi do ponoszenia wydatków kwalifikowanych. Zasady współpracy określono w porozumieniach zawartych pomiędzy GDOŚ a RDOŚ.

należało objąć ochroną. Powyższe zostało podniesione przez KE (naruszenie nr 2021/2025).

Zdaniem NIK w przypadku błędnej transpozycji przepisów prawa unijnego do systemu prawa krajowego, organy zobowiązane były do stosowania zasady pierwszeństwa oraz bezpośredniego skutku w związku z nadrzędnością prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich. Nieustanowienie PZO i PO powoduje brak wystarczających instrumentów prawnych dla zapewnienia zachowania we właściwym stanie wyznaczonych SOO i OSO, szczególnie w sytuacji, gdy konieczne było podejmowanie działań z zakresu ochrony czynnej tych obszarów. Nie daje także podstawy do przeprowadzenia pełnej oceny wpływu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. W procedurze oceny oddziaływania na środowisko konieczne było uwzględnienie celów działań ochronnych ustanowionych w ww. dokumentach planistycznych. W trakcie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko należało zweryfikować, czy realizacja inwestycji może utrudnić lub uniemożliwić realizację tych celów. Wskutek braku ustanowienia celów działań ochronnych i problemów związanych z rozpatrywaniem wniosków o dofinansowanie inwestycji ze środków UE przystąpiono do ustanowienia tymczasowych celów ochronnych, które miały funkcjonować do czasu ustanowienia PZO. Tymczasowe cele ochrony nie zostały jednak ujęte w przepisach prawa krajowego, wskutek czego nie mogły być źródłem obowiązków nakładanych na inne podmioty. Nieopracowanie projektów dokumentów planistycznych i ich nieustanowienie w terminach wyznaczonych przez KE może skutkować uruchomieniem przez KE procedury naruszeniowej wobec RP w związku z brakiem pełnego wdrożenia dyrektywy siedliskowej i ptasiej w Polsce.

**Nieustanowienie  
systemu działań  
nadzorczych wobec  
Generalnego  
Dyrektora**

Minister nie ustanowił systemu działań nadzorczych wobec Generalnego Dyrektora, co było niezgodne z ppkt 2.1 *Działania nadzorcze* Polityki nadzorczej Ministra Środowiska stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia nadzoru przez Ministra Środowiska<sup>87</sup> oraz z ppkt 3.1 *Działania nadzorcze* Polityki nadzorczej Ministra Klimatu i Środowiska stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie prowadzenia nadzoru przez Ministra Klimatu i Środowiska<sup>88</sup>. Zgodnie z przywołanymi powyżej Politykami nadzorczymi właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa opracowują i realizują działania nadzorcze Ministra Środowiska w zakresie poszczególnych obszarów jego działalności, które stanowią rozwinięcie i uszczegółowienie Polityki nadzorczej i obejmują swoim zakresem najistotniejsze aspekty

<sup>87</sup> Dz. Urz. Min. Środ. poz. 79., dalej: „Polityka nadzorcza z 2015 r.”

<sup>88</sup> Dz. Urz. Min. Klim i Środ. poz. 14, ze zm., dalej: „Polityka nadzorcza z 2021 r.”

i zagadnienia dotyczące funkcjonowania poszczególnych jednostek lub grup jednostek podległych lub nadzorowanych. W Polityce nadzorczej z 2021 r. dodatkowo wskazano, że działania nadzorcze Ministra wymagają wprowadzenia w drodze zarządzenia Ministra.

Ponadto Minister nie planował i nie przeprowadzał kontroli realizacji przez Generalnego Dyrektora działań związanych z nadzorowaniem funkcjonowania obszarów Natura 2000. Minister dopuszczając do nieujęcia w planach kontroli i audytu na lata 2019–2024 ww. kontroli nie wykorzystał istotnego elementu nadzoru, dzięki któremu można zminimalizować ryzyko występowania stanów nieprawidłowych w działaniu jednostki podległej lub nadzorowanej, m.in. poprzez wydanie zaleceń pokontrolnych mających na celu usprawnienie działania Generalnego Dyrektora.

**Nieegzekwowanie  
od Generalnego  
Dyrektora  
obowiązków  
sprawozdawczych**

Minister nie egzekwował od GDOŚ składania kwartalnych sprawozdań w zakresie opracowywanych oraz ustanowionych PZO dla obszarów Natura 2000 (w tym także ogłaszania przetargów na wykonanie PZO) w odniesieniu do poszczególnych województw ani nie zniósł tego obowiązku. Obowiązek przedkładania przez GDOŚ ww. kwartalnych sprawozdań właściwej komórce organizacyjnej Ministerstwa został określony w pkt 4 *Nadzór w obszarze pozafinansowym* lit. B *Działania nadzorcze w zakresie ochrony obszarów Natura 2000* Działań nadzorczych z 2012 r. Zdaniem NIK utrzymywanie powyższego obowiązku przy jednoczesnym braku jego egzekwowania było działaniem nierzetelnym.

**Praktykowanie  
sporządzania PZO  
dopiero  
po ustanowieniu PO**

Minister, w ramach sprawowanego nadzoru nad GDOŚ, umożliwił stosowanie praktyki polegającej na przystępowaniu do sporządzania PZO dla obszarów Natura 2000 w części poza granicami PN dopiero po ustanowieniu PO dla PN. Praktyka ta była niezgodna z art. 28 ust. 5 uop, co szczegółowo opisano w pkt 5.2.3 niniejszej Informacji.

**Niemonitorowanie  
dyrektorów UM  
w zakresie sporządzenia  
projektów PO  
dla wszystkich morskich  
obszarów Natura 2000**

W latach 2019–2024 Generalny Dyrektor nie monitował dyrektorów UM o sporządzenie PO dla 18 z 35 obszarów Natura 2000 położonych w części w obszarach morskich RP, co w świetle zadań określonych w art. 32 ust. 2 uop było nierzetelne. Ponadto nie zakwestionował, że dla 13 z 18 takich obszarów ustanowiono PZO, podczas gdy stosownie do art. 28 ust. 11 pkt 4 uop PZO nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części znajdującego się w obszarach morskich. W SDF dla 7 z ww. 13 obszarów Natura 2000 uwzględniono morską część powierzchni obszaru, zatem należało dla tej części obszaru sporządzić PO zgodnie z art. 28 ust. 11 pkt 4 uop. Dla pozostałych pięciu obszarów część morska została zidentyfikowana przez GDOŚ już w 2021 r., a dla jednego w 2013 r. W konsekwencji należało zaktualizować SDF w tym zakresie dla wszystkich tych sześciu obszarów, dokonać zmiany PZO stosownie do art. 28 ust. 8a–9 uop, a następnie doprowadzić do ustanowienia PO dla morskich części obszarów Natura 2000 zgodnie z art. 28 ust. 11 pkt 4 uop.

**Brak skutecznych działań na rzecz aktualizacji SDF dla obszarów natura 2000**

Dyrektor UM nie podjął działań w celu aktualizacji SDF dla dziewięciu obszarów Natura 2000: „Przybrzeżne wody Bałtyku”, „Delta Świny”, „Zalew Szczeciński”, „Zalew Kamieński i Dziwna”, „Ujście Odry i Zalew Szczeciński”, „Trzebiatowsko-Kołobrzeski Pas Nadmorski”, „Dolina Dolnej Odry”, „Łąki Skoszewskie”, „Jezioro Bukowo”<sup>89</sup>. W konsekwencji ich braku nie mógł zostać spełniony wymóg określony w pkt 4 preambuły decyzji wykonawczej KE z dnia 11 lipca 2011 r. w sprawie formularza zawierającego informacje o terenach Natura 2000 (notyfikowana jako dokument nr C(2011) 4892) (2011/484/UE), zgodnie z którym treść SDF wymaga regularnej aktualizacji w oparciu o najlepsze dostępne informacje na temat każdego terenu w sieci, tak aby KE mogła realizować swoją rolę koordynatora oraz zgodnie z art. 9 dyrektywy siedliskowej dokonywać okresowych przeglądów przyczyniania się sieci Natura 2000 do osiągnięcia celów określonych w art. 2 i 3 tej dyrektywy. Niepodjęcie przez Dyrektora UM działań w celu doprowadzenia do aktualizacji SDF dla wyżej wymienionych obszarów było nierzetelne.

Dyrektor UM w Szczecinie nie doprowadził do pełnej, zgodnej z wymaganiami określonymi przez GDOŚ aktualizacji SDF obszarów Natura 2000 „Ostoja na Zatoce Pomorskiej” i „Zatoka Pomorska”. Niesporządzenie projektów aktualizacji SDF dla ww. obszarów Natura 2000 spełniających wymagania GDOŚ, skutkowało opóźnieniem w procedowaniu projektów PO przez GDOŚ i uniemożliwiło ich przekazanie przez GDOŚ Ministrowi.

**Brak aktualizacji wytycznych dotyczących opracowania PZO dla obszaru Natura 2000**

GDOŚ nie zaktualizował wytycznych pn. „Opracowanie planu zadań ochronnych (PZO) dla obszaru Natura 2000” wydanych 12 grudnia 2012 r. na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 uop i opublikowanych na stronie internetowej GDOŚ w zakresie: okresu, na jaki należało sporządzać od 16 października 2023 r. PZO<sup>90</sup>; kwoty progowej udzielania zamówień

<sup>89</sup> W SDF dla obszaru „Przybrzeżne wody Bałtyku” jako organ odpowiedzialny za zarządzanie obszarem wskazano wyłącznie Urząd Morski w Gdyni, pomimo że obszar ten nadzorowany był częściowo przez Dyrektora UM w Szczecinie i Dyrektora UM w Gdyni (zgodnie z zakresem kompetencji terytorialnych). W SDF dla obszarów „Delta Świny”, „Zalew Szczeciński”, „Zalew Kamieński i Dziwna”, „Ujście Odry i Zalew Szczeciński” jako organ odpowiedzialny za zarządzanie obszarem wskazano wyłącznie RDOŚ w Szczecinie, pomimo że obszar ten nadzorowany był na obszarze morskim przez Dyrektora UM w Szczecinie. W SDF dla obszarów „Dolina Dolnej Odry”; „Łąki Skoszewskie” wykazano obszary morskie, pomimo że w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. Nr 229, poz. 2313) obszary morskie dla tych obszarów nie zostały wyznaczone. W SDF dla obszaru „Jezioro Bukowo” nie wykazano obszaru morskiego, pomimo że w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie specjalnego obszaru ochrony siedlisk „Jezioro Bukowo” (PLH320041) obszar morski dla tego obszaru został wyznaczony.

<sup>90</sup> Zgodnie z wytycznymi PZO sporządza się na 10 lat, podczas gdy z dniem 16 października 2023 r. zmianie uległa treść art. 28 uop – usunięto okres obowiązywania PZO – i od tego dnia należało ustanawiać PZO bezterminowo.

publicznych<sup>91</sup>; stosowania PIK przy opracowywaniu PZO<sup>92</sup>; stosowania standardów w zakresie danych przestrzennych<sup>93</sup>. Mając na uwadze, że ww. wytyczne zostały wydane na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 uop do stosowania przez wszystkie rdoś, zdaniem NIK, należało zadbać o ich bieżące aktualizowanie.

**Brak kontroli realizacji PO i PZO**

Generalny Dyrektor w okresie objętym kontrolą w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 nie prowadził kontroli realizacji PO i PZO obszarów Natura 2000, co było niezgodne z art. 32 ust. 2 pkt 3 uop. NIK nie podzielił stanowiska Generalnego Dyrektora, że poprzez dostęp do danych systemu SZOP oraz uzyskiwanie danych w cyklach sześcioletnich (na potrzeby raportowania do KE z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej) zapewnia bieżące i skuteczne sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 i może usprawiedliwiać nieprzeprowadzenie kontroli realizacji PZO i PO, tj. ustawowego obowiązku Generalnego Dyrektora, z uwagi na stwierdzone w trakcie kontroli NIK braki w systemie SZOP. Zdaniem NIK kontrola realizacji ustaleń PZO i PO obszarów Natura 2000 była ustawowym i jednym z podstawowych mechanizmów sprawowania nadzoru Generalnego Dyrektora w zakresie funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. Bez przeprowadzenia kontroli, o której mowa w art. 32 ust. 2 pkt 3 uop, Generalny Dyrektor nie dysponował informacjami, czy należycie realizowano działania określone w ustanowionych dokumentach planistycznych.

**Brak rzetelnego monitorowania realizacji działań ochronnych na obszarach Natura 2000**

Szczegółowe badanie 15 obszarów z ustanowionym dokumentem planistycznym wykazało, że w przypadku 14 GDOŚ nie zapewnił rzetelnego monitorowania realizacji działań ochronnych z uwagi na nieuwzględnienie w SZOP wszystkich działań ochronnych lub niewykazywanie w SZOP stopnia ich realizacji.

<sup>91</sup> W wytycznych wskazano kwotę 14 tys. euro jako próg stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, pomimo że od 16 kwietnia 2014 r. próg ten przestał obowiązywać, a od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje nowa ustawa Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).

<sup>92</sup> W wytycznych wskazano, że opracowanie projektu PZO i jego dokumentacji dokonuje się w formie stopniowego wypełniania internetowego generatora dokumentacji PZO w PIK, pomimo że aplikacja ta została zamknięta po zakończeniu projektu POIS.05.03.00-00-186/09, tj. 30 czerwca 2015 r., a w październiku 2015 r. GDOŚ skierowała do wszystkich rdoś prośbę o zaprzestanie wykorzystywania PIK do sporządzenia kolejnych projektów PZO.

<sup>93</sup> W wytycznych wskazano, że dane przestrzenne dotyczące obszaru Natura 2000 należy wykonać i przekazać zgodnie ze strukturą zapisaną w „Standardzie Danych GIS w ochronie przyrody” i podręczniku „Platforma informacyjno-komunikacyjna jako narzędzie wspomagające tworzenie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”, pomimo że od 2018 r. obowiązywał „Standard wektorowych danych przestrzennych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na potrzeby gromadzenia informacji o rozmieszczeniu chronionych gatunków, ich siedlisk oraz siedlisk przyrodniczych” (ostatnia aktualizacja z 2022 r.) a od grudnia 2023 r. „Standard wektorowych danych przestrzennych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na potrzeby zarządzania obszarami Natura 2000”.

**Przykład**

W przypadku obszaru Puszcza Napiwodzko-Ramucka (PLB280007) – w SZOP nie uwzględniono działań ochronnych nr 494, 1695, 5196 określonych w załączniku nr 5 do zarządzenia RDOŚ w Olsztynie z 20 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia PZO dla obszaru Natura 2000 Puszcza Napiwodzko-Ramucka PLB280007. Ponadto w działaniu nr 1497 błędnie wskazano powierzchnię – 8,9 tys. ha (zamiast 12,8 tys. ha), a w przypadku 88 z 121 działań ujętych w SZOP nie wykazano stopnia ich realizacji.

Ponadto GDOŚ nie zapewnił identyfikacji działań lub zadań ochronnych dla 64 z 100 obszarów bez ustanowionego dokumentu planistycznego objętych szczegółowym badaniem. Jedynie dla 24 obszarów bez ustanowionego dokumentu planistycznego określono zadania ochronne, jednak były one związane przede wszystkim z wykonaniem tablic informujących o nazwie formy ochrony przyrody, a nie z działaniami mającymi na celu zachowanie lub niepogorszenie stanu ochrony gatunku lub siedliska. Generalny Dyrektor wskazał, że wynikało to z niewystarczających zasobów kadrowych i finansowych. Zdaniem NIK czynniki te nie mogą jednak usprawiedliwiać braku rzetelnego monitorowania realizacji działań ochronnych. Niedysponowanie przez Generalnego Dyrektora informacjami odnośnie do prawidłowości i stopnia realizacji przez nadzorujących obszary Natura 2000 celów ochronnych przypisanych tym obszarom wskazuje, zdaniem NIK, na niezachowanie standardu określonego w pkt 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem” standardów kontroli zarządczej. Zgodnie z tymi standardami należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane.

**Brak zasad współpracy między sprawującymi nadzór nad obszarem Natura 2000**

Brak było zasad współpracy regulujących podejmowanie działań nadzorczych przez więcej niż jeden podmiot sprawujący nadzór nad częścią obszaru Natura 2000.

**Przykład**

Pierwsze projekty planów ochrony dla całych obszarów Ostoja w Ujściu Wisły i Ujście Wisły sporządził Dyrektor UM w Gdyni na podstawie porozumień zawartych w 2010 r. Następnie w 2015 r. Dyrektor UM w Gdyni przekazał projekty rozporządzeń przygotowanych na podstawie

<sup>94</sup> Ograniczenie hałasu.

<sup>95</sup> Eliminacja dopływu zanieczyszczeń do wód powierzchniowych.

<sup>96</sup> Ocena stanu ochrony (dot. perkoza dwuczubego, krakwy, gągoła, nurogęsi, kszyka, samotnika, brzęczka i trzcinia).

<sup>97</sup> Zachowanie istniejącej powierzchni TUZ (na poziomie 12,8 tys. ha +/- 10%).

ww. dokumentacji. W związku z tym, że przez osiem lat rozporządzenia nie weszły w życie, w 2022 r. wspólnie z Dyrektorem UM, podjęto decyzję o rozdzieleniu dokumentów planistycznych dla obszaru Ostoja w Ujściu Wisły na część lądową (PZO) i morską (plan ochrony). Sporządzona w 2015 r. dokumentacja do planów ochrony dla ww. obszarów wymagała jednak aktualizacji, aby na jej podstawie można było sporządzić PZO. W związku z powyższym niezbędna jest aktualizacja dokumentacji do planów ochrony dla ww. obszarów, którą dla obszaru Ujście Wisły przeprowadził w 2023 r. Dyrektor UM, a dla obszaru Ostoja w Ujściu Wisły: w części morskiej – Dyrektor UM, a w części lądowej rdoś zaplanował to zadanie ze środków zewnętrznych. W przypadku obszaru ptasiego, gdzie przedmiotami ochrony były ptaki wodno-błotne, racjonalnym rozwiązaniem było sporządzenie jednej dokumentacji i jednego dokumentu planistycznego. Z uwagi na przedłużającą się procedurę, zarówno w Ministerstwie, jak i później rozpoczęcia projektu (proces planistyczny trwał niemal trzy lata), do dnia zakończenia kontroli nie było PZO ani planów ochrony dla tych obszarów.

**Brak lub niepełna realizacja działań ochronnych ujętych w PZO**

Brak realizacji lub niepełną realizację działań ochronnych ujętych w ustanowionych PZO stwierdzono w pięciu<sup>98</sup> (z sześciu) rdoś.

### Przykłady

W RDOŚ w Białymstoku nie zrealizowano dziesięciu i w części wykonano pięć spośród 50 działań ochronnych ujętych w trzech poddanych analizie PZO ustanowionych dla obszarów Natura 2000 Dolina Górnej Narwi, Czerwony Bór i Mokradła Kolneńskie i Kurpiowskie.

W RDOŚ w Poznaniu nie zapewniono prowadzenia działań ochrony czynnej siedlisk oraz gatunków w zakresie lub w sposób określony w PZO dla żadnego z trzech objętych analizą obszarów Natura 2000 (Fortyfikacje w Poznaniu, Dolina Małej Wełny pod Kiszkowem, Nadnoteckie Łęgi).

W RDOŚ w Lublinie na pięciu obszarach (38,5% badanej próby) nie podejmowano działań związanych z ochroną czynną, wynikających z PZO. Ponadto w RDOŚ w Lublinie nie prowadzono kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne, co było niezgodne z art. 123 ust. 1 uop. Dotyczyło to sytuacji, w której w PZO dla obszarów Natura 2000 zostało zapisane zadanie obowiązkowe w postaci utrzymania ekstensywnego użytkowania łąk, kośno-pastwiskowego lub pastwiskowego.

<sup>98</sup> RDOŚ w Białymstoku, RDOŚ w Gdańsku, RDOŚ w Lublinie, RDOŚ w Poznaniu, RDOŚ we Wrocławiu.

Zdjęcie nr 1, 2

Obszar Natura 2000 Mokradła Kolneńskie i Kurpiowskie z ustanowionym PZO z 27 maja 2020 r., gdzie wskazano m.in. na utrzymanie istniejącego piętrzenia na rzece Rybnicy



Źródło: materiały własne NIK.

Zdjęcie nr 3

Obszar Natura 2000 Bystrzyca Jakubowicka z ustanowionym PZO z 23 grudnia 2014 r., gdzie wskazano m.in. na obowiązkowe, ekstensywne użytkowanie kośne



Źródło: materiały własne NIK.

**Brak narzędzi do egzekwowania realizacji zadań ochronnych przez podmioty trzecie oraz brak wiedzy rdoś w tym zakresie**

W toku kontroli Minister wskazał na występujące jego zdaniem problemy w zakresie egzekwowania realizacji przez podmioty wskazane w PZO obowiązków wykonywania działań ochronny czynnej, poprzez m.in. podejmowane próby zawierania porozumień z właścicielami gruntów. Zadanie to nie było efektywne, ponieważ problemem była niechęć ze strony właścicieli gruntów lub problem w ich ustaleniu. Ponadto Generalny Dyrektor potwierdził, że niezbędne są zmiany legislacyjne pozwalające na nadzorowanie i egzekwowanie przez rdoś wykonywania działań ochronnych określonych w PZO. Zdaniem NIK obowiązki wynikające z PZO, który zgodnie z art. 28 ust. 5 uop stanowi akt prawa miejscowego wydanego w formie zarządzenia, powinny być egzekwowane na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>99</sup>. Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 10 tej ustawy egzekucji podlegają m.in. obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego. Z kolei art. 3 § 1 ww. ustawy stanowi, że egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej. Podmiotem uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa jest organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku, o czym stanowi art. 5 § 1 ust. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Pięć<sup>100</sup> (z sześciu) rdoś nie posiadało wiedzy o realizacji przez inne podmioty działań ochronnych przypisanych im do realizacji w ustanowionych PZO.

### **Przykłady**

RDOŚ w Białymstoku nie posiadał wiedzy o realizacji 18 działań ochronnych zaplanowanych w PZO ustanowionych dla 3 objętych szczegółowym badaniem obszarów Natura 2000.

RDOŚ w Gdańsku nie zapewnił należytych informacji o stanie realizacji zadań przypisanych w PZO podmiotom innym niż RDOŚ, w tym

<sup>99</sup> Dz.U. z 2025 e. poz. 132, ze zm.

<sup>100</sup> RDOŚ w Białymstoku, RDOŚ w Gdańsku, RDOŚ w Lublinie, RDOŚ w Poznaniu i RDOŚ we Wrocławiu.

nadleśnictwom (dla których zadania wyznaczono dla czterech z ww. pięciu obszarów), podejmując w tym zakresie działania ograniczone jedynie do weryfikacji przedkładanych PUL oraz analizy składanych raz na sześć lat informacji o stanie realizacji zadań przez wyznaczone nadleśnictwa. Ponadto w przypadku wszystkich badanych obszarów, nie posiadał informacji dotyczących stanu realizacji działań dla całego obszaru Natura 2000, a wiedza ta ograniczała się jedynie do obszaru przez niego nadzorowanego (tj. głównie terenów, dla których sam podejmował i realizował działania lub przeprowadzał inspekcje – m.in.: rezerwatów).

RDOŚ w Lublinie na 19 obszarach Natura 2000 nie przeprowadził oględzin (lustracji) terenu w celu ustalenia, czy były one chronione. Ponadto nie realizował rzetelnie zadań związanych z ochroną czynną, wynikających z PZO.

RDOŚ w Poznaniu nie dysponował, do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, danymi o wykonywaniu w okresie objętym kontrolą zadań ochrony czynnej przypisanych w PZO podmiotom trzecim, na żadnym z poddanych analizie obszarów Natura 2000.

RDOŚ we Wrocławiu nie posiadał dokumentacji dotyczącej wykonywania działań ochronnych na obszarach Natura 2000, dla których działania ochronne były określone w PUL.

Ponadto dwa<sup>101</sup> rdoś nie zawarły umów/porozumień z podmiotami zewnętrznymi/osobami fizycznymi, które zostały wskazane w PZO jako odpowiedzialne za realizację działań ochronnych. W konsekwencji rdoś mógł nie posiadać żadnych (RDOŚ w Białymstoku) lub wystarczających (RDOŚ w Gdańsku) informacji dotyczących stanu realizacji działań poza obszarem nadzorowanym przez rdoś.

**Brak lub niepełny nadzór nad obszarami Natura 2000 bez PZO**

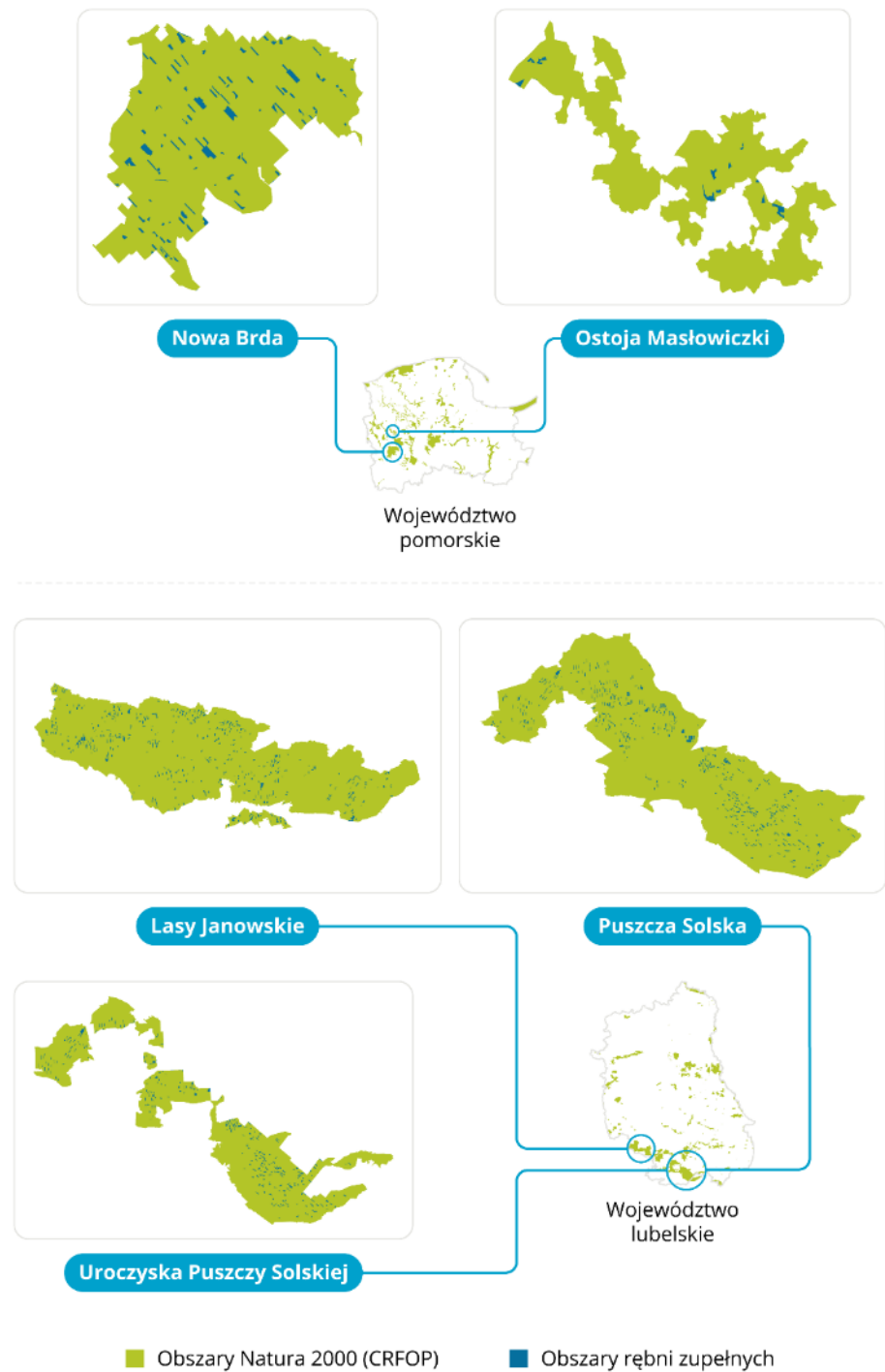
W odniesieniu do obszarów Natura 2000 bez ustanowionych PZO stwierdzono, że czterech<sup>102</sup> (z sześciu) rdoś nie sprawowało nadzoru nad tymi obszarami lub sprawowało ten nadzór w sposób niepełny.

<sup>101</sup> RDOŚ w Białymstoku i RDOŚ w Gdańsku.

<sup>102</sup> RDOŚ w Gdańsku, RDOŚ w Lublinie, RDOŚ w Poznaniu i RDOŚ we Wrocławiu.

Infografika nr 6

Rębnie zupełne na wybranych obszarach Natura 2000 bez dokumentów planistycznych



Źródło: opracowanie własne NIK.

**Przykłady**

W RDOŚ w Gdańsku w wyniku badania dobranych celowo czterech obszarów Natura 2000, bez ustanowionego dokumentu planistycznego ustalono, że: w przypadku dwóch z nich (tj. Ostoja Masłowiczki oraz Nowa Brda), dla terenu łącznie trzech siedlisk przyrodniczych na nich się

znajdujących (lub znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie) zaplanowano rębnie zupełne (IB), których zastosowanie zakwestionował RDOŚ w wydanych opiniach. W związku z zaplanowaniem ww. zabiegów gospodarczych, w odpowiedziach udzielanych przez Nadleśnictwa złożono m.in. propozycje ich modyfikacji, które jednak nie zostały przez RDOŚ uwzględnione w PUL dla danych obszarów. Regionalny Dyrektor, pomimo ustawowego obowiązku sprawowania nadzoru nad ww. obszarami poza uzyskaniem ww. wyjaśnień nie podejmował żadnych innych działań celem ochrony ww. obszarów, jak również nie weryfikował realizowanych przez nadleśnictwo prac.

W RDOŚ w Lublinie nie sprawowano rzetelnego nadzoru nad obszarami Natura 2000 znajdującymi się na terenach zarządzanych przez PGL LP bez ustanowionego PZO. W ramach trzech wydzieleń leśnych na obszarach Puszcza Solska oraz Uroczyska Puszczy Solskiej, na których zaplanowano strefę ochrony okresowej głuszca, wycinkę rębnią zupełną wykonano na obszarze 4,95 ha z zaplanowanych w projekcie PUL 6,12 ha. NIK zwraca uwagę, że prowadzenie działań gospodarczych na obszarach Natura 2000 bez ustanowienia odpowiednich dokumentów planistycznych wiąże się z ryzykiem m.in. zniszczenia cennych zasobów przyrodniczych. Działania w postaci wykonywania rębni zupełnych na obszarach cennych siedliskowo mogą prowadzić do długofalowych, negatywnych skutków ekologicznych, które będą miały wpływ na stan ochrony przyrody na danym obszarze.

W RDOŚ w Poznaniu nie podejmowano działań w celu pozyskania informacji oraz nie dysponowano danymi niezbędnymi do prowadzenia w sposób kompleksowy i rzetelny nadzoru nad obszarami Natura 2000, tj. informacjami o rodzaju i zakresie działań gospodarczych podejmowanych przez nadleśniczych, w tym na terenach leśnych bez ustanowionych dokumentów planistycznych. Ponadto Regionalny Dyrektor w Poznaniu nie określił zasad sprawowania nadzoru nad obszarami Natura 2000 znajdującymi się na obszarze jego działania, w tym nad obszarami Natura 2000 bez ustanowionego dokumentu planistycznego lub objętych takim dokumentem w części. Dla obszarów nieobjętych w całości lub w części dokumentami planistycznymi nie określono zasad i sposobu realizacji czynności nadzorczych w celu niepogorszenia stanu przedmiotu ochrony.

Zdjęcie nr 4

Obszar Natura 2000 Puszcza Solska – wydzielenie 05-30-1-141-f-00 z ustanowioną strefą ochrony okresowej dla głuszca. Obszar w zarządzie Nadleśnictwa Zwierzyniec, bez zatwierdzonego PUL



Źródło: materiały własne NIK.

Zdjęcie nr 5

Obszar Natura 2000 Puszcza Solska – wydzielenie 05-30-1-03-303-a-00 oraz 05-30-1-03-303-c-00 z ustanowioną strefą ochrony okresowej dla głuszca. Obszar w zarządzie Nadleśnictwa Zwierzyniec, bez zatwierdzonego PUL



Źródło: materiały własne NIK.

**Brak lub niepełna realizacja monitoringu stanu przedmiotów ochrony**

W każdym z sześciu skontrolowanych rdoś stwierdzono nieprawidłowości w związku z brakiem realizacji lub niepełną realizacją w zakresie obowiązku monitoringu stanu przedmiotów ochrony. Zaniechanie monitoringu przyrodniczego obszarów Natura 2000 w celu kontroli, zachowania i ochrony walorów przyrodniczych tych obszarów stwierdzono również w UM w Szczecinie.

**Przykłady**

W RDOŚ we Wrocławiu, w odniesieniu do trzech obszarów Natura 2000 (Zbiornik Mietkowski, Ostoja Nietoperzy Gór Sowich, Masyw Góry Ślęży) monitoring przedmiotów ochrony wskazanych w PZO nie był zrealizowany, mimo iż działania monitoringowe do realizacji przez RDOŚ zostały określone.

RDOŚ w Krakowie w jednym przypadku (z dziewięciu badanych), dotyczącym siedliska 7230 Górskie i nizinne torfowiska zasadowe o charakterze młak, turzycowisk i mechowisk usytuowanego w obszarze Natura 2000 Podkowce w Szczawnicy (PLH120037), w latach 2019–2024, nie prowadzono monitoringu, który był wymagany zgodnie z metodyką GIOŚ, tj. co cztery lata.

W przypadku RDOŚ w Lublinie dla 13 obszarów Natura 2000 (100% badanej próby) nie prowadzono monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz realizacji celów działań ochronnych, które zostały wskazane w PZO.

W latach 2019–2024 w UM w Szczecinie nie prowadzono spraw monitoringu przyrodniczego obszarów Natura 2000 w celu kontroli, zachowania i ochrony walorów przyrodniczych tych obszarów, pomimo że takie zadanie uwzględniono w obowiązujących w tym czasie regulaminach organizacyjnych UM w Szczecinie. W konsekwencji Dyrektor UM nie posiadał wiedzy na temat skutków dla nadzorowanych obszarów Natura 2000 wynikających z braku ustanowionych planów ochrony i braku realizacji działań ochronnych na tych obszarach. Tym samym sprawowanie nadzoru nad tymi obszarami było nierzetelne. Dyrektor UM zaniechanie monitoringu uzasadnił brakiem PO dla morskich obszarów Natura 2000, wskazał również, że nie wnioskował o środki finansowe na prowadzenie spraw monitoringu przyrodniczego obszarów Natura 2000. (zostaną złożone dopiero po opracowaniu i zatwierdzeniu ostatecznych wersji projektów planów ochrony dla tych obszarów). Zdaniem NIK nieustanowienie PO dla obszarów Natura 2000 nadzorowanych przez Dyrektora nie mogło uzasadniać braku realizacji monitoringu, którego obowiązek wykonania wynikał z regulaminów organizacyjnych UM w Szczecinie. Odstąpienie od monitoringu skutkowało również brakiem wiedzy na temat skutków dla nadzorowanych obszarów Natura 2000 wynikających z nieustanowienia PO i zaniechania realizacji działań ochronnych na tych obszarach.

**Nieprawidłowości  
w realizacji zadań  
ochronnych przez  
nadzorujących obszary  
Natura 2000**

Kontrola w MPN oraz w UM w Gdyni wykazała nieprawidłowości w realizacji zadań ochronnych.

Dyrektor MPN nierzetelnie nadzorował realizację zadania ochronnego wskazanego w obowiązujących ZO polegającego na przebudowie drzewostanu, czyli usuwaniu z terenów porolnych drzew (sosna, brzoza) w celu odsłonięcia drzewostanu docelowego składającego się z buka, jodły i jawora, skutkiem czego usunięto łącznie 2 356,88 m<sup>3</sup> drewna gatunków drzew stanowiących drzewostan docelowy właściwy dla obszaru N2000 Ostoja Magurska. Ponadto w przedłożonym do MKiŚ projekcie ZO na lata 2022–2024 (w pkt dotyczącym sposobów ochrony czynnej ekosystemów na obszarach objętych ochroną czynną) ujął działania ochronne, które nie służyły ochronie czynnej ekosystemów i miały przede wszystkim charakter inwestycyjny.

Dyrektor UM w Gdyni nie realizował 54% zadań ochronnych nałożonych na DUM dwoma rozporządzeniami ustanawiającymi PO. I tak Dyrektor UM w Gdyni nie wykonywał 17<sup>103</sup> z 28 zadań ochronnych w obszarze Zalew Wiślany oraz 17<sup>104</sup> z 35 w obszarze Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana, co było niezgodne z postanowieniami PO ustanowionymi rozporządzeniami Ministra Klimatu i Środowiska dla tych obszarów Natura 2000 (tj. rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia planu ochronnych dla specjalnego obszaru ochrony siedlisk Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (PLB280007)<sup>105</sup> oraz rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 18 października 2023 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla obszaru specjalnej ochrony ptaków Zalew Wiślany (PLB280010)<sup>106</sup>).

Dyrektor UM brak realizacji zadań ochronnych wyjaśniła koniecznością priorytetyzowania realizacji zadań biorąc pod uwagę dostępne zasoby kadrowe oraz środki finansowe. Zdaniem NIK DUM powinien zapewnić finansowanie i taką organizację pracy urzędu, która zapewni realizację zadań nałożonych na UMG. Brak realizacji przez UMG łącznie 54% zadań ochronnych nałożonych na DUM dwoma rozporządzeniami Ministra Klimatu i Środowiska ustanawiającymi PO NIK ocenia jako nielegalne. Na skutek braku realizacji działań ochronnych DUM nie minimalizował zidentyfikowanych w trakcie sporządzania projektu PO zagrożeń oraz nie wykorzystywał dostępnych narzędzi oraz środków

<sup>103</sup> Działania nr: 5.1., 5.3., 5.5., 7.2.–7.4., 9.2., 9.3., 10.1., 11.1. –11.4., 12.1., 14.1. –14.3.

<sup>104</sup> Działania nr: 2–5, 7.1., 10.10., 14, 17.1.–17.9. i 28.

<sup>105</sup> Data wejścia w życie 1 stycznia 2023 r. – Dz. U. poz. 2691

<sup>106</sup> Data wejścia w życie 1 grudnia 2023 r. – Dz. U. poz. 2556.

do skutecznego wdrożenia ochrony danego obszaru, a także zachowania lub poprawy stanu przedmiotów ochrony, dla których wyznaczono ww. obszary Natura 2000.

**Niezapewnienie informacji o przekształceniach na obszarach Natura 2000**

GDOŚ oraz pięć<sup>107</sup> (z sześciu) skontrolowanych rdoś nie uzyskiwały od ARiMR informacji na temat przekształceń obszarów Natura 2000, pomimo że w okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa porozumienia zawarte pomiędzy GDOŚ i ARiMR (porozumienie z 2012 r. i porozumienie z 2023 r.), na podstawie których podmioty te miały możliwość pozyskania danych dotyczących naruszania przez rolników zakazów w stosunku do gatunków chronionych oraz informacji i danych niezbędnych do opracowania PZO i PO. Natomiast RDOŚ w Krakowie nieskutecznie zwracał się do ARMiR o informacje dotyczące przekształceń TUZ na obszarach Natura 2000, ponieważ nie monitował ARMiR w celu wyegzekwowania odpowiedzi na przesyłane przez siebie pisma.

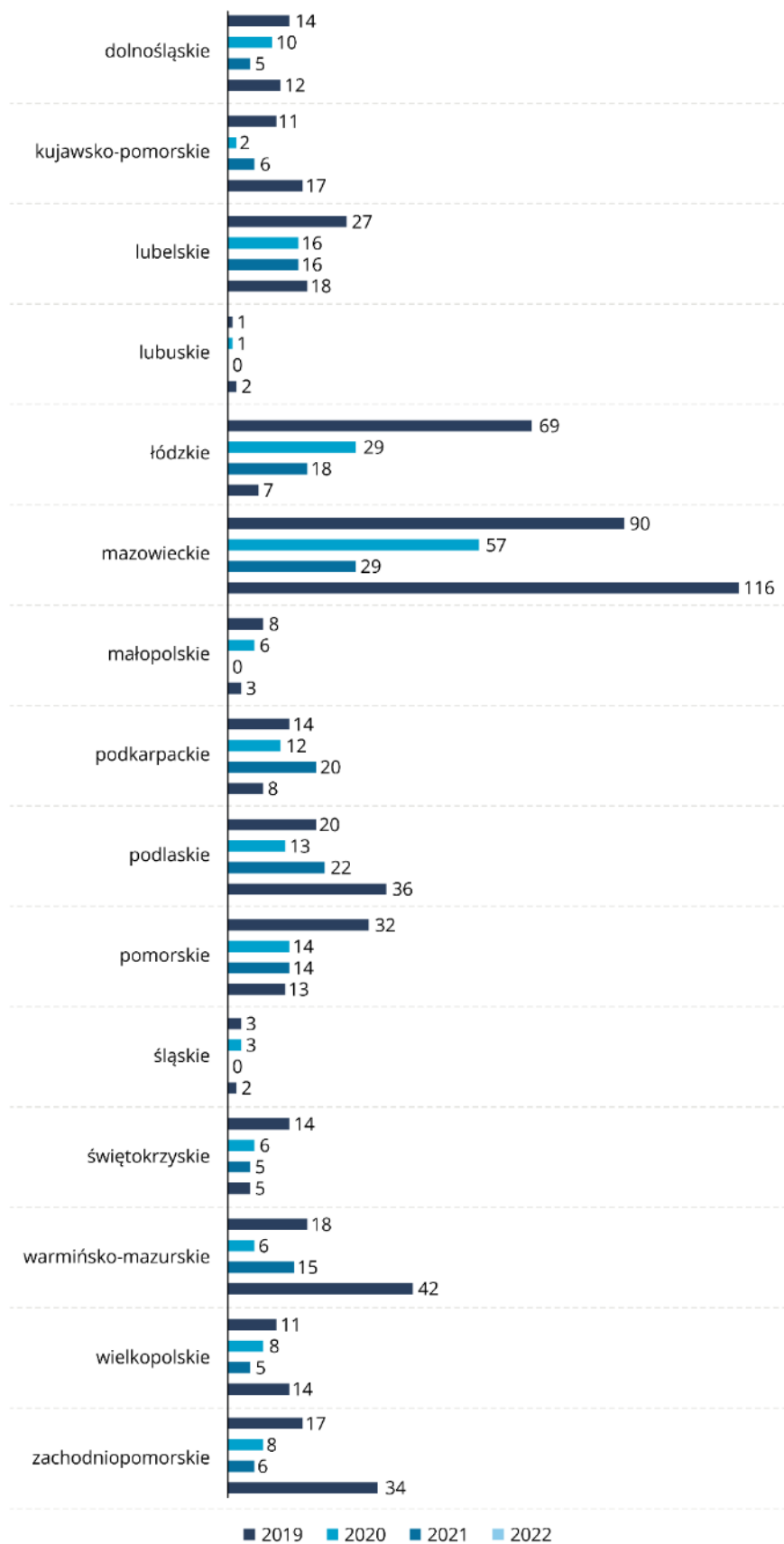
Zaniechanie przez GDOŚ oraz rdoś wnioskowania do ARiMR o udzielenie informacji dotyczących naruszania przez rolników zakazów w stosunku do gatunków chronionych oraz informacji i danych niezbędnych do opracowania PZO i PO skutkowało brakiem wiedzy o stwierdzonych przez ARiMR w latach 2019–2023 ponad 1000 przypadkach przekształceniach trwałych użytków zielonych cennych przyrodniczo na obszarach Natura 2000 użytkowanych rolniczo i tym samym uniemożliwiało ewentualne podjęcie działań zapobiegawczych lub naprawczych w celu zmniejszenia ryzyka pogorszenia stanu siedlisk lub gatunków w związku z tymi przekształceniami. Zdaniem NIK dane te były niezbędne do prowadzenia w sposób kompleksowy i rzetelny nadzoru nad obszarami Natura 2000. Niewystępowanie o ich udostępnienie wskazuje na niedochowanie standardu określonego w standardach kontroli zarządczej pkt 17 Komunikacja wewnętrznej części II lit. D. „Informacja i komunikacja”. Zgodnie z tymi standardami należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie działu administracji rządowej.

---

<sup>107</sup> RDOŚ w Białymstoku, RDOŚ w Gdańsku, RDOŚ w Lublinie, RDOŚ w Poznaniu, RDOŚ we Wrocławiu.

## Infografika nr 6

Stwierdzone przypadki przekształceń TUZ na obszarach Natura 2000 w latach 2019–2024



Źródło: opracowanie własne NIK.

**Przykłady**

Kontrola RDOŚ we Wrocławiu wykazała, że w latach 2019–2022 w wyniku prowadzonych przez ARiMR kontroli stwierdzono na terenie właściwości RDOŚ, 41 przekształceń TUZ na terenie 1089 obszarów Natura 2000, z czego w 21 lokalizacjach znajdowały się siedliska przedmiotu ochrony, a w dwóch lokalizacjach częściowe. Spośród 21 lokalizacji, na których znajdowały się siedliska, w 15 przypadkach przekształcenia TUZ były niezgodne z obowiązującymi PZO i miały negatywny wpływ na obszar. Jednakże RDOŚ nie podjęła stosownych działań zaradczych w odniesieniu do stwierdzonych nieprawidłowości.

RDOŚ w Gdańsku nie posiadał informacji i w konsekwencji nie podjął stosownych działań w związku z 81 przekształceniami TUZ użytkowanych rolniczo na obszarach Natura 2000 w latach 2019–2023 stwierdzonych przez ARiMR. Z ww. 81 przekształconych TUZ dla 67 z nich na zidentyfikowanej działce znajdowały się siedliska przedmiotu ochrony z czego w 66 przypadkach było to siedliska potencjalne, a w jednym istniejące. Ponadto w jednym przypadku przekształcenie TUZ mogło mieć wpływ na obszar i gatunek stanowiący przedmiot ochrony w obszarze z uwagi na potwierdzenie istniejącego przedmiotu ochrony.

**Niemonitorowanie  
procesu  
opiniowania PUL**

Generalny Dyrektor w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, nie monitorował procesu opiniowania projektów PUL przez rdoś. W efekcie nie informował Ministra o skutkach zatwierdzenia PUL pomimo negatywnej opinii rdoś, w tym o prowadzonych na obszarach Natura 2000 (pozostających bez ustanowionych dokumentów planistycznych) działaniach gospodarczych w postaci rębni zupełnych, które stwarzały bezpośrednie ryzyko zniszczenia siedlisk, w celu podjęcia przez Ministra niezwłocznych działań interwencyjnych. Brak działań w ww. zakresie należy uznać za nierzetelność.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 uop nadzór Generalnego Dyrektora nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 polega m.in. na wydawaniu zaleceń i wytycznych, a także określaniu zakresu i żądania informacji dotyczących ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000. Stosownie do art. 54 ust. 1 w zw. z art. 57 ust. 1 pkt 2 uuios w ramach postępowania w zakresie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko rdoś opiniuje projekt PUL w przypadku, gdy nie zawiera on zakresu PZO. W sytuacji, gdy projekt PUL zawiera zakres, o którym mowa w art. 28 ust. 10 uop, podlega on uzgodnieniu zgodnie z art. 28 ust. 11a uop, a nie opiniowaniu.

**Przykłady**

RDOŚ w Lublinie wydał negatywną opinię do projektu PUL dla Nadleśnictwa Mircze na lata 2019–2028 w związku z brakiem w prognozie oddziaływania na środowisko przekonujących dowodów na brak istotnie

negatywnego oddziaływania tego projektu na obszary Natura 2000. W opinii wskazał także m.in. na znaczące negatywne oddziaływanie zaplanowanych działań na stan zachowania grądu subkontynentalnego. Projekt PUL, pomimo negatywnej opinii RDOŚ, został przedłożony Ministrowi do zatwierdzenia i następnie zatwierdzony przez Ministra. Generalny Dyrektor w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 nie podjął żadnych działań interwencyjnych u Ministra mających na celu uniemożliwienie ustanowienia PUL, w którym określono działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszarów Natura 2000.

W okresie objętym kontrolą Minister zatwierdził PUL dla Nadleśnictw: Kościerzyna na lata 2019–2028, Krasnystaw na lata 2020–2029, Tomaszów na lata 2020–2029 oraz Józefów na lata 2020–2029, pomimo istotnych uwag zawartych w opiniach rdoś, jako organów ochrony przyrody.

W przypadku wydania przez rdoś negatywnej opinii do projektu PUL regionalny dyrektor LP nie musiał uwzględniać tej opinii w trakcie postępowania w zakresie strategicznej oceny oddziaływania PUL na środowisko, a Minister mógł zatwierdzić taki PUL. Stwarzało to ryzyko wyrażenia zgody na prowadzenie działań gospodarczych w obrębie obszarów chronionych siedlisk i gatunków, uniemożliwiający zachowanie tych siedlisk i gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub w stosownych przypadkach, ich odtworzenie. Brak zapewnienia przez Generalnego Dyrektora mechanizmów postępowania przez rdoś w postaci wydania zaleceń i wytycznych w zakresie zasad postępowania w sytuacji zaistnienia ww. przypadków, a także nieinformowanie o nich Ministra mogło przyczynić się do pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych objętych takimi działaniami i wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000 objęty tymi działaniami.

**Brak nadzoru rdoś nad obszarami objętymi PUL**

W dwóch (z sześciu) rdoś stwierdzono brak nadzoru lub nierzetelne sprawowanie nadzoru nad obszarami Natura 2000 objętymi PUL.

**Przykłady**

W RDOŚ we Wrocławiu nie posiadano dokumentacji dotyczącej nadzoru sprawowanego przez nadleśniczych nad realizacją zadań ochronnych, co wykazało badanie czterech obszarów Natura 2000, objętych w części dokumentem planistycznym (PUL).

W RDOŚ w Lublinie nierzetelnie sprawowano nadzór nad obszarem Natura 2000 Lasy Janowskie. Analiza dokumentacji będącej częścią projektu PUL (tj. Programu Ochrony Przyrody) wykazała, że na dwóch obszarach, na których określono siedlisko dzięcioła czarnego ustalono leśne działania gospodarcze w postaci zaplanowanej rębni zupełnej

na łącznym obszarze 10,11 ha. W opinii RDOŚ w zakresie projektu PUL brak było uwag dotyczących prac rębnych na obszarze, na którym gniazduje dzięcioł. W PZO z 8 lutego 2021 r. dla obszaru Lasy Janowskie, jako jedno z zagrożeń dla dzięcioła czarnego, wskazano usuwanie martwych i umierających drzew, zmniejszenie/utratę siedliska (zarówno lęgowego jak i żerowania), a także jako potencjalne ryzyko – wycinkę lasu. Zdaniem NIK działania mogące prowadzić m.in. do zniszczenia siedliska ptaków powinny być dokładnie analizowane, aby nie zagrażały ochronie gatunków.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

---

### 6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

---

<b>Cel główny kontroli</b>	Celem głównym niniejszej kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy działania organów administracji państwowej były właściwe dla wypełniania przez Polskę zobowiązań wynikających z dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady Europy – 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory?
<b>Cele szczegółowe</b>	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none"><li>1. Czy prawidłowo i rzetelnie utworzono obszary Natura 2000?</li><li>2. Czy prawidłowo, celowo i rzetelnie realizowano zadania na obszarach Natura 2000?</li><li>3. Czy prawidłowo, celowo i rzetelnie finansowano obszary Natura 2000?</li><li>4. Czy prawidłowo, celowo i rzetelnie nadzorowano obszary Natura 2000 i/lub zapewniono transpozycję przepisów prawa UE do prawa krajowego w zakresie obszarów Natura 2000?</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto 12 jednostek: Ministerstwo Klimatu i Środowiska, GDOŚ, sześć regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, dwa parki narodowe oraz dwa urzędy morskie.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrole we wszystkich jednostkach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2024 r.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w toku kontroli zasięgnięto informacji od Nadleśnictwa Zwierzyniec w zakresie działań gospodarczych podejmowanych na obszarze Natura 2000 oraz od Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie w zakresie ustanowienia PZO na obszarach Natura 2000 wykraczających poza teren MPN. Dodatkowo zwracano się do wykonawców opracowań dokumentacji na potrzeby projektów PO, w celu potwierdzenia zakresu i wartości wykonanych umów. Występowano również do Regionalnej Dyrekcji Lasów

Państwowych w Białymstoku o informację w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej w nadleśnictwie położonym na obszarze Natura 2000.

#### Pozostałe informacje

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Była realizowana od 18 lipca 2024 r. do 30 kwietnia 2025 r. Finansowe skutki stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości wyniosły łącznie 11 437 505,51 zł.

Wyniki kontroli przedstawiono w 12 wystąpieniach pokontrolnych, do których w sześciu przypadkach zgłoszono zastrzeżenia. Zgłoszono 79 zastrzeżeń, w tym 39 rozpatrywanych przez zespoły orzekające komisji rozstrzygającej w NIK oraz 40 zastrzeżeń będących przedmiotem prac Kolegium NIK. Uchwałami zespołów orzekających komisji rozstrzygającej w NIK 8 zastrzeżeń uwzględniono w całości, 8 zastrzeżeń uwzględniono w części, 23 zastrzeżenia oddalono.

Uchwałami Kolegium NIK 3 zastrzeżenia uwzględniono w części, 37 zastrzeżeń oddalono.

W 12 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 98 wniosków pokontrolnych, z czego zrealizowano 43, w trakcie realizacji było 49, a nie zrealizowano 6. NIK wniosła do:

- Ministra Klimatu i Środowiska m.in. o:
  1. Podjęcie działań legislacyjnych w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji do krajowego systemu prawnego obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej w zakresie ustanawiania priorytetowych działań i celów ochronnych dla SOO i OSO.
  2. Wprowadzenie mechanizmów kontroli zarządczej w odniesieniu do nadzoru nad GDOŚ w zakresie realizacji przez GDOŚ obowiązków nadzorczych wynikających z art. 32 ust. 1 i 2 uop, w tym w celu doprowadzenia do ustanowienia dokumentów planistycznych dla wszystkich obszarów Natura 2000.
  3. Ustanowienie mechanizmów monitorowania działań GDOŚ w obszarze:
    - uzyskiwania i wykorzystywania informacji o konieczności wprowadzania zmian w sieci obszarów Natura 2000 w celu zapewnienia jej kompletności;
    - realizacji zadań Ministra związanych z prowadzeniem procesu uzgodnień projektów aktów wykonawczych, o których mowa w art. 29 ust. 3 uop.
  4. Uzyskanie informacji na temat rzeczywistej powierzchni PN i doprowadzenie do aktualizacji rozporządzeń w sprawie utworzenia PN.

5. Podjęcie skutecznych działań w celu doprowadzenia do ustanowienia planów ochrony dla wszystkich PN.
- Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska m.in. o:
1. Podjęcie działań nadzorczych prowadzących do opracowania przez właściwe organy i ustanowienia kompletu dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000 w celu umożliwienia Generalnemu Dyrektorowi wykonywania kontroli realizacji ustaleń PZO i PO, stosownie do art. 32 ust. 2 pkt 3 uop.
  2. Ustanowienie skutecznych mechanizmów uzyskiwania i wykorzystywania informacji o konieczności wprowadzenia zmian w sieci obszarów Natura 2000.
  3. Wydanie na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 uop zaleceń i wytycznych dla sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000 wskazujących na konieczność bezpośredniego stosowania art. 4 ust. 4 oraz art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej, w odniesieniu do terminów ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO i OSO, do czasu prawidłowej transpozycji tych dyrektyw do krajowego porządku prawnego.
  4. Uzyskanie od regionalnych dyrektorów ocen realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000, zawierających wszystkie elementy, o których mowa w art. 31 uop, za okres 2019–2024.
  5. Zaprzestanie stosowania praktyki polegającej na przystępowaniu do sporządzania PZO dla obszarów Natura 2000 w części poza granicami parku narodowego dopiero po ustanowieniu PO dla parku narodowego.
  6. Zapewnienie ustanowienia PO dla wszystkich morskich obszarów Natura 2000 stosownie do art. 28 ust. 11 pkt 4 uop.
  7. Objęcie cyklicznym monitoringiem realizacji działań i zadań ochronnych określonych w ustanowionych dokumentach planistycznych oraz na terenie obszarów Natura 2000 bez ustanowionych dokumentów planistycznych.
  8. Wprowadzenie mechanizmów postępowania w przypadku wydania przez rdoś negatywnych opinii do PUL, w celu zapewnienia właściwej ochrony gatunków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000.
- Regionalnych dyrektorów ochrony środowiska m.in. o:
1. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających ustanawianie celów i środków ochronnych na obszarach siedliskowych najpóźniej w terminie do sześciu lat od zatwierdzenia przez KE terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty, a także ustanawianie celów i środków ochronnych na obszarach ptasich najpóźniej w dacie ich klasyfikacji.

2. Wykonanie przypisanych w planach zadań ochronnych Regionalnej Dyrekcji działań ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk, a także działań dotyczących monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów działań ochronnych oraz ich realizowania w sposób określony w dokumentach planistycznych.
  3. Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych, zapewniających realizację wszystkich przypisanych w obowiązujących PZO działań ochronnych oraz monitoringu stanu przedmiotów ochrony.
  4. Podejmowanie działań mających na celu skuteczne pozyskiwanie informacji z ARMiR w sprawie przekształceń TUZ.
  5. Opracowanie projektów planów zadań ochronnych dla wszystkich obszarów Natura 2000 podlegających odpowiedniej rdość.
- Dyrektora PN „Ujście Warty” m.in. o:
1. Podjęcie działań w celu rzetelnego ustalenia faktycznej powierzchni Parku, a następnie doprowadzenie do zgodności danych o powierzchni Parku we wszystkich sporządzanych dokumentach i sprawozdaniach.
  2. Do czasu ustanowienia Planu Ochrony PN UW, uwzględnienie w sporządzanych projektach zadań ochronnych wszystkich wymaganych dla obszarów Natura 2000 elementów.
  3. Wyegzekwowanie naliczonych kar umownych z tytułu niewykonania w terminie zadań ochronnych określonych w umowach dzierżaw wraz z odsetkami za opóźnienie w ich zapłacie.
  4. Zaniechanie bezpodstawnego odwoływania (cofania) zasadnie naliczanych kar umownych.
- Dyrektora MPN m.in. o:
1. Zawieranie w projektach zarządzeń dotyczących zadań ochronnych (w opisie sposobów ochrony czynnej) działań mających na celu przywrócenie lub zachowanie naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody.
  2. Podjęcie działań zmierzających do uwzględnienia w dokumentach planistycznych obszarów Natura 2000 zgodnie z zakresem wynikającym z art. 28 ust. 10 ustawy o ochronie przyrody.
  3. Podjęcie działań zmierzających do ustalenia rzeczywistej powierzchni Parku według granic określonych w rozporządzeniu o utworzeniu MPN.
  4. Planowanie zadań ochronnych (ZO) w granicach Parku opisanych w rozporządzeniu o utworzeniu MPN.
- Dyrektorów urzędów morskich m.in. o:
1. Zakończenie bez zbędnej zwłoki prac nad projektami planów ochrony i przekazanie ich wraz z niezbędną dokumentacją Ministrowi Klimatu i Środowiska w celu ich ustanowienia.

2. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw środowiska projektów PO dla obszarów siedliskowych w terminach umożliwiających ustanowienie tych planów najpóźniej w terminie do sześciu lat od zatwierdzenia przez KE terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty, a dla obszarów ptasich – najpóźniej w dacie ich klasyfikacji.
3. Zapewnienie realizacji wszystkich działań ochronnych przypisanych do realizacji DUM w ustanowionych PO wraz prowadzeniem monitoringu.
4. Zweryfikowanie występowania przedmiotów ochrony na obszarach morskich oraz zainicjowanie adekwatnych działań w celu wyłączenia ich jako obszarów morskich lub sporządzenie dla nich projektów PO.

## 6.1.1. WYKAZ JEDNOSTEK KONTROLOWANYCH

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Środowiska	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	<p>Paulina Henning-Kloska – Minister Klimatu i Środowiska od 13 grudnia 2023 r.</p> <p>Anna Łukaszewska-Trzeciakowska – Minister Klimatu i Środowiska od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.</p> <p>Anna Moskwa – Minister Klimatu i Środowiska od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.</p> <p>Michał Kurtyka – Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.,</p> <p>Michał Woś – Minister Środowiska, od 21 marca 2020 r. do 6 października 2020 r.</p> <p>Michał Kurtyka – Minister Klimatu od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.</p> <p>Henryk Kowalczyk – Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.</p>

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
2.	Departament Środowiska	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	<p>Piotr Otawski – Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, od 27 lutego 2024 r.</p> <p>Marek Kajs – zastępca Generalnego Dyrektora, od 23 grudnia 2023 r. do 26 lutego 2024 r.</p> <p>Andrzej Szweda-Lewandowski – Generalny Dyrektor, od 15 listopada 2018 r. do 22 grudnia 2023 r.</p>
3.	Departament Środowiska	Urząd Morski w Gdyni	<p>Anna Stelmaszyk-Świerczyńska – Dyrektor UM w Gdyni, 30 listopada 2022 r. oraz od 16 stycznia 2024 r.</p> <p>Wiesław Piotrkowski – Dyrektor UM w Gdyni, od 20 lipca 2016 r. do 29 listopada 2022 r. oraz od 1 grudnia 2022 r. do 15 stycznia 2024 r.</p>
4.	Departament Środowiska	Urząd Morski w Szczecinie	<p>Wojciech Zdanowicz – Dyrektor UM w Szczecinie, od 1 lipca 2017 r.</p>
5.	Delegatura NIK w Białymstoku	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku	<p>Adam Juchnik – Regionalny Dyrektor w Białymstoku od 16 lipca 2024 r.</p> <p>Dorian Kozłowski – p.o. Regionalnego Dyrektora w Białymstoku od 12 marca 2024 r. do 15 lipca 2024 r.</p> <p>Beata Bezubik – Regionalny Dyrektor w Białymstoku</p>

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
			od 20 kwietnia 2016 r. do 11 marca 2024 r.
6.	Delegatura NIK w Gdańsku	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku	Anna Tchórzewska – Regionalny Dyrektor w Gdańsku od 26 kwietnia 2023 r. oraz pełniąca obowiązki Regionalnego Dyrektora od 29 marca 2023 r. do 25 kwietnia 2023 r.  Radosław Iwiński – Regionalny Dyrektor w Gdańsku od 2 sierpnia 2018 r. do 28 marca 2023 r.
7.	Delegatura NIK w Krakowie	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Krakowie	Rafał Rostecki – Regionalny Dyrektor w Krakowie od 1 września 2012 r.
8.	Delegatura NIK w Lublinie	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie	Beata Sielewicz – Regionalny Dyrektor w Lublinie, od 8 marca 2024 r.  Arkadiusz Iwaniuk – Regionalny Dyrektor w Lublinie od 8 czerwca 2018 r. do 7 marca 2024 r.
9.	Delegatura NIK w Poznaniu	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu	Marcin Nowak – Regionalny Dyrektor w Poznaniu, od 1 maja 2024 r.  Miłostawa Olejnik – Regionalny Dyrektor w Poznaniu, od 8 stycznia 2019 r. do 30 kwietnia 2024 r.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
10.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska we Wrocławiu	Katarzyna Łapińska – Regionalny Dyrektor we Wrocławiu, od 15 marca 2024 r.  Wojciech Rejman – Regionalny Dyrektor we Wrocławiu od 15 stycznia 2018 r. do 14 marca 2024 r.
11.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Magurski Park Narodowy	Norbert Kieć – Dyrektor MPN od 19 września 2019 r.  Przemysław Machura – Dyrektor MPN od 24 czerwca 2019 r. do 18 września 2019 r.  Marian Stój – Dyrektor MPN od 1 stycznia 2019 r. do 31 maja 2019 r.
12.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Park Narodowy „Ujście Warty”	Remigiusz Wojtera – Dyrektor PN od 15 lipca 2024 r.  Wioletta Chara – p.o. Dyrektor PN, od 20 listopada 2023 r. do 14 lipca 2024 r.  Konrad Wypychowski – Dyrektor PN od 1 listopada 2001 r. do 19 listopada 2023 r.

## 6.1.2. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Negatywna	Minister w latach 2021–2023 zintensyfikował działania i wyznaczył obszary Natura 2000, usuwając tym samym wieloletnie zaległości.	<p>Minister nie podjął działań w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji do przepisów krajowych obowiązków wynikających z art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej tj. nie zainicjował procesu legislacyjnego prowadzącego do wskazania uop terminów na ustanowienie celów i środków ochronnych zarówno dla specjalnych obszarów ochrony, jak i obszarów specjalnej ochrony w formie planu zadań ochronnych oraz planu ochrony, zgodnego z przepisami tych dyrektyw.</p> <p>Minister, w ramach działań nadzorczych w zakresie ochrony obszarów Natura 2000, nie wydał zalecenia wskazującego na konieczność bezpośredniego stosowania art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO i OSO, tj. możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat oraz art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO, a także OSO na obszarach morskich, tj. w terminie równoznacznym z datą ich klasyfikacji.</p> <p>Minister nie sprawował rzetelnie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w zakresie realizacji przez niego obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 uop, polegającego na nadzorowaniu funkcjonowania obszarów</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p>Natura 2000. W tych warunkach nie ustanowiono dokumentów planistycznych dla 241 obszarów Natura 2000, tj. 25,5% wszystkich obszarów, mimo upływu terminów określonych w dyrektywach. Ponadto dla 105 SOO, 15 OSO oraz dwóch połączonych SOO i OSO ustanowiono PZO z przekroczeniem sześcioletniego terminu określonego w art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.</p> <p>Minister nie ustanowił, w ramach sprawowanego nadzoru, skutecznego systemu monitorowania celów i zadań Generalnego Dyrektora w ramach pozyskiwania i wykorzystywania informacji o konieczności wprowadzenia zmian w sieci obszarów Natura 2000.</p> <p>W obszarze nadzoru Ministra nad Generalnym Dyrektorem stwierdzono również stany nieprawidłowe polegające na:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nieustanowieniu skutecznych mechanizmów monitorowania realizacji zadań związanych z prowadzeniem procesu uzgodnień projektów aktów wykonawczych, o których mowa w art. 29 ust. 3 uop;</li> <li>– nieegzekwowaniu składania przez GDOŚ kwartalnych sprawozdań w zakresie procedowanych oraz ustanowionych PZO dla obszarów Natura 2000;</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>– umożliwieniu stosowania praktyki polegającej na przystępowaniu do sporządzania PZO dla obszarów Natura 2000 w części poza granicami parku narodowego dopiero po ustanowieniu PO dla PN.</li> </ul> <p>Minister w ramach nadzoru nad PGL LP, nie zapewnił ciągłości obowiązywania PUL, co było niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy o lasach. Minister zatwierdził PUL dla nadleśnictwa Mircze na lata 2019–2028, pomimo posiadania negatywnej opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie zaplanowanej w nim gospodarki leśnej na obszarach Natura 2000.</p> <p>Ponadto Minister, według stanu na 20 stycznia 2025 r., nie wydał rozstrzygnięcia w sprawie zażalenia Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku na postanowienie RDOŚ w Gdańsku w sprawie odmowy uzgodnienia projektu PUL dla nadleśnictwa Kościerzyna na lata 2019–2028.</p> <p>Nieprawidłowe były również działania Ministra w obszarze nadzoru nad parkami narodowymi, z uwagi na:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nieustanowienie ani niedokonanie odmowy ustanowienia 10 projektów PO, pomimo upływu określonego w art. 19 ust. 5 uop terminu sześciu miesięcy od otrzymania projektu PO. Według stanu na 20 stycznia 2025 r. maksymalne opóźnienia przekraczały dziewięć lat (Narwiański PN);</li> <li>– dopuszczenie do wykazywania m.in. w sprawozdawczości do Głównego Urzędu Statystycznego przez MPN oraz PN „Ujście Warty” wielkości powierzchni niezgodnej</li> </ul>
--	--	--	--	--

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p>z faktyczną oraz niepodjęcie skutecznych działań w celu ustalenia prawidłowej powierzchni tych parków;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ustanowienie zadań ochronnych dla MPN na lata 2019–2024, na działkach znajdujących się poza granicami MPN.</li> </ul> <p>Pozostałe nieprawidłowości polegały m.in. na:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nieterminowym wyznaczeniu 97,6% specjalnych obszarów ochrony siedlisk, a opóźnienie w wyznaczaniu tych obszarów przekroczyło 9 lat;</li> <li>– nieprzekazaniu szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym.</li> </ul>
2.	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	Negatywna	Generalny Dyrektor podejmował działania w celu zapewnienia finansowania działań na tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 zgodnie z art. 39 uop, a także podejmował działania na rzecz tworzenia, zarządzania i nadzorowania obszarami Natura 2000, w tym:	W GDOŚ nie ustanowiono skutecznych mechanizmów uzyskiwania i wykorzystania informacji wskazujących na konieczność wprowadzenia zmian w sieci obszarów Natura 2000, wyznaczania specjalnych obszarów ochrony proporcjonalnie do występowania na terytorium Polski typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, co przyczyniłoby się do realizacji celu określonego w art. 3 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Generalny Dyrektor nie wyegzekwował od regionalnych dyrektorów ochrony środowiska ocen, o których mowa w art. 31 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody za lata 2013–2018 i 2019–2024.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>wydawał wytyczne, o których mowa w art. 32 ust. 2 pkt 1 uop; cyklicznie występował do rdoś i dyrektorów urzędów morskich o przekazanie informacji dotyczących zaawansowania prac nad opracowaniem dokumentów planistycznych, działań podejmowanych na rzecz ustanowienia kolejnych planów ochrony oraz wkładu do raportów RP z zakresu art. 12 dyrektywy ptasiej i art. 17 dyrektywy siedliskowej; dostosowywał istniejących formularzy SDF do formularza wprowadzonego decyzją 2023/2806.</p> <p>Terminowo aktualizował bazę danych w Centralnym Repozytorium Danych</p>	<p>Prowadzona przez Generalnego Dyrektora w SZOP ewidencja obszarów Natura 2000, o której mowa w art. 32 ust. 1 uop, była niekompletna i nieaktualna, mimo cyklicznych kontroli jej zawartości. W GDOŚ nie zapewniono wprowadzania aktualnych danych do CRFOP w zakresie 101 (z 858) SOO i 38 (z 135) obszarów specjalnej ochrony. W GDOŚ w pełni nie przepracowano 9 z 11 rozporządzeń ministra w sprawie ustanowienia planów ochrony dla obszarów Natura 2000. Nierzetelnym i niecelowym było zaprzestanie prac nad dwoma projektami rozporządzeń, w wyniku czego nie zapewniono należytej ochrony przedmiotom, dla których ustanowiono obszary.</p> <p>Działania związane z zapewnieniem finansowania tworzenia i zarządzania obszarami Natura 2000 w latach 2019–2024, nie były w pełni skuteczne. PAF 2014–2020 i PAF 2021–2027 zostały opracowane niezgodnie z art. 27 ust. 3 pkt 2 uop. Żaden z ww. dokumentów nie zawierał szacunku dotyczącego współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym, ani nie został uzupełniony o ww. szacunek w związku z opracowaniem projektów list zmian w sieci obszarów Natura 2000.</p> <p>Sposób prowadzenia ewidencji księgowej, pomimo iż był zgodny z klasyfikacją budżetową oraz zadaniową,</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>w zakresie obszarów Natura 2000.</p> <p>Rzetelnie (w pełnym planowanym zakresie dotyczącym tworzenia obszarów Natura 2000) prowadził sprawozdawczość z wykonania planu działalności.</p>	<p>uniemożliwił określenie wysokości wydatków poniesionych wyłącznie na realizację zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000.</p> <p>Generalny Dyrektor nie zapewnił skutecznego nadzoru nad ustanowieniem kompletu dokumentów planistycznych dla 241 obszarów Natura 2000, tj. 25,5% wszystkich obszarów, w terminie sześciu lat od daty zatwierdzenia przez KE obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty w przypadku SOO oraz w dacie klasyfikacji obszaru w przypadku OSO.</p> <p>Wskutek tego Generalny Dyrektor nie realizował ustawowych działań nadzorczych, o których mowa w art. 32 ust. 2 pkt 3 uop, polegających na kontroli realizacji ustaleń tych dokumentów. Brak ustanowienia kompletu dokumentów planistycznych dla ww. obszarów Natura 2000 skutkowało skierowaniem 9 czerwca 2021 r. przez KE zarzutów formalnych wobec RP na podstawie art. 258 TFUE, w związku z uchybieniem ww. zobowiązaniom RP określonym w dyrektywie siedliskowej i dyrektywie ptasiej.</p> <p>Generalny Dyrektor, w ramach sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zalecał stosowanie praktyki polegającej na przystępowaniu do sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 w części poza granicami parku narodowego dopiero po ustanowieniu planu ochrony dla tego parku;</li> </ul>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<ul style="list-style-type: none"> <li>– nie przeprowadził żadnej kontroli realizacji ustaleń PO i PZO, naruszając tym samym art. 32 ust. 2 pkt 3 uop.</li> <li>– nie wydał na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 uop zaleceń i wytycznych dla sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000, wskazujących na konieczność bezpośredniego stosowania art. 4 ust. 4 oraz art. 6 ust. 2, w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej, w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla SOO i OSO. Ponadto nie monitował dyrektorów urzędów morskich pod kątem sporządzenia PO dla 18 (z 35) obszarów Natura 2000 położonych w części w obszarach morskich RP, co stanowiło naruszenie art. 32 ust. 2 pkt 2 uop. Dopuszczał także do tego, że dla 13 z (18) obszarów ustanowiono PZO, pomimo że stosownie do art. 28 ust. 11 pkt 4 uop PZO nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części znajdującego się w obszarach morskich.</li> </ul> <p>Ponadto NIK jako nierzetelne oceniła:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– brak zmiany kodów lub nazw gatunków w 30 Standardowych Formularzach Danych;</li> <li>– brak zapewnienia zgodności danych o obszarach Natura 2000 zawartych w CRFOP z danymi wynikającymi z decyzji wykonawczej KE (UE) 2024/433 z dnia 2 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia siedemnastego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie</li> </ul>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p>dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny, decyzji wykonawczej KE (UE) 2024/427 z dnia 2 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia siedemnastego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na alpejski region biogeograficzny oraz rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– brak zapewnienia systematycznego monitorowania poprzez system SZOP stanu realizacji działań i zadań ochronnych;</li> <li>– brak zaktualizowania 32 (z 35) SDF objętych szczegółowym badaniem, pomimo że powierzchnia obszarów morskich wykazana w tych SDF nie była tożsama z powierzchnią wykazaną przez GDOŚ w trakcie kontroli NIK, a GDOŚ nie wymagał od nadzorujących te obszary dokonania aktualizacji SDF w ww. zakresie;</li> <li>– brak zaktualizowania treści 10 (z 35) rozporządzeń ustanawiających obszary Natura 2000, w których nie uwzględniono informacji o tym, że obejmują one obszary morskie;</li> <li>– brak przeprowadzenia oceny stopnia wykorzystania funduszy unijnych i krajowych na podstawie PAF 2014–2020;</li> </ul>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak zapewnienia skutecznych mechanizmów zasad postępowania w przypadku nieuwzględnienia negatywnej opinii rdoś do projektu planu urzędzenia lasu;</li> <li>– brak zaktualizowania wytycznych pn. „Opracowanie planu zadań ochronnych (PZO) dla obszaru Natura 2000” wydanych na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 uop i opublikowanych na stronie internetowej GDOŚ;</li> <li>– brak uzyskiwania od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa informacji o przekształceniach na użytkach rolnych w obrębie obszarów Natura 2000, pomimo zawarcia porozumień umożliwiających pozyskiwanie te dane i nieprzekazywanie ich do rdoś w celu wszczęcia postępowań o natychmiastowym wstrzymaniu takiej działalności, podjęcia działań zapobiegawczych lub działań naprawczych;</li> <li>– brak wymagania od regionalnych dyrektorów rocznych planów działalności na lata 2020–2021 w celu zapewnienia zgodności pomiędzy planem działalności GDOŚ a planami działalności poszczególnych rdoś w zakresie zaplanowanych celów;</li> <li>– brak przedkładania w latach 2019–2021 ministrowi do spraw środowiska kwartalnych sprawozdań w zakresie procedowanych oraz ustanowionych PZO dla obszarów Natura 2000 (w tym ogłoszenia przetargów na wykonanie PZO) w odniesieniu do poszczególnych województw,</li> </ul>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p>– pomimo obowiązku wynikającego z „Działań Nadzorczych Ministra Środowiska wobec Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska;</p> <p>– przekazanie Ministrowi planów działalności GDOŚ na 2020 r. i 2021 r. po upływie terminu wskazanego w „Polityce nadzorczej Ministra Środowiska”, oraz kwartalnych sprawozdań z wykonania planów działalności GDOŚ na lata 2021–2023 i I kwartał 2024 po upływie terminu wskazanego w „Polityce nadzorczej Ministra Klimatu i Środowiska”</p>
3.	Urząd Morski w Gdyni	Negatywna		<p>Dyrektor UM nie sporządził projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000 Przybrzeżne Wody Bałtyku, co było niezgodne z art. 29 ust. 1 uop. Ponadto nie zidentyfikował sześciu obszarów morskich będących w jego nadzorze, co skutkowało niepodjęciem działań na rzecz dokonania korekty granic obszarów lub sporządzenia projektów PO. Dyrektor UM nie podjął działań w celu zainicjowania zmiany granic morskich obszarów Natura 2000.</p> <p>Dyrektor UM przyjął zobowiązanie do opracowania projektów PO dla sześciu obszarów Natura 2000 w części lądowej oraz przeniósł obowiązek opracowania projektu PO dla jednego obszaru pozostającego w jego właściwości na inny podmiot, co było niezgodnie z art. 29 ust. 1 uop, w związku z art. 27a ust. 2 uop.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p>Dyrektor UM, nie przekazał ministrowi do spraw środowiska projektów PO dla ośmiu obszarów Natura 2000 w terminach umożliwiających ich ustanowienie.</p> <p>Nie zrealizowano łącznie 54% zadań ochronnych nałożonych na DUM w dwóch ustanowionych PO. Odstąpiono od wnioskowania o dofinansowanie w ramach programu POIiŚ 2014–2020, tym samym nie zapewniono środków na pełną realizację działań ochronnych. Dopiero w perspektywie finansowej 2021–2027 podjęto działania w celu pozyskania dofinansowania na te zadania.</p>
4.	Urząd Morski w Szczecinie	Negatywna	<p>Przyjęto tymczasowe cele ochrony dla dwóch obszarów. Wykonywano działania związane z ochroną obszarów morskich Natura 2000, które stanowiły w szczególności realizację przepisów ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>15</sup> oraz ustawy z dnia 3 października</p>	<p>Dyrektor UM nie sporządził projektów planów ochrony dla dwóch obszarów specjalnej ochrony ptaków oraz jednego specjalnego obszaru ochrony siedlisk, co było niezgodne z art. 29 ust. 1 uop.</p> <p>Dyrektor UM nie zidentyfikował czterech obszarów morskich będących w jego nadzorze, co skutkowało niepodjęciem działań na rzecz dokonania korekty granic obszarów lub sporządzenia projektów PO.</p> <p>Dyrektor UM nie przekazał ministrowi właściwemu do spraw środowiska trzech z sześciu sporządzonych projektów PO, których wartość wraz z dokumentacją przyrodniczą oszacowano na 795,2 tys. zł. Nieprzekazanie tych projektów skutkowało nieokreśleniem działań ochronnych dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.</p>	<p>przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000, ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację oraz koniecznością ich aktualizacji.</p> <p>Dyrektor UM dopiero w 2024 r. wystąpił o środki na sporządzenie projektów PO dla trzech obszarów Natura 2000, co było postępowaniem nierzetelnym.</p> <p>Dyrektor UM nie występował o środki na opracowanie projektów PO dla pozostałych czterech obszarów, ponieważ ich nie identyfikował jako obszary pozostające w jego nadzorze</p> <p>W UM nie prowadzono monitoringu przyrodniczego obszarów Natura 2000 w celu kontroli, zachowania i ochrony walorów przyrodniczych tych obszarów, pomimo określenia takiego działania w Zarządzeniu nr 15 Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z 29 sierpnia 2008 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego w Szczecinie. W konsekwencji Dyrektor UM w Szczecinie nie posiadał wiedzy na temat skutków dla nadzorowanych obszarów Natura 2000 wynikających z braku ustanowionych PO i braku realizacji działań ochronnych na tych obszarach, tym samym sprawowanie nadzoru nad tymi obszarami było nierzetelne.</p> <p>Dyrektor UM nie podjął działań w celu aktualizacji SDF dla 11 obszarów Natura 2000, co było postępowaniem nierzetelnym, a w przypadku obszarów „Ostoja na Zatoce</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				Pomorskiej” oraz „Zatoka Pomorska” miało wpływ na opóźnienie w procedowaniu projektów PO przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.
5.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku	Negatywna	<p>Rzetelnie opracowywano i przedkładano Generalnemu Dyrektorowi sprawozdania z wykonania planu działalności RDOŚ w zakresie zarządzania obszarami Natura 2000, a także informacje o ustanowieniu lub wyekspirowaniu dokumentów planistycznych w celu zamieszczenia ich w CRFOP.</p> <p>Prawidłowo procedowano i sporządzano projekty dokumentów planistycznych oraz ich zmiany, a także zapewniono udział społeczeństwa w tym procesie.</p>	<p>Nieterminowo sporządzono PZO dla ośmiu spośród 23 SOO i dwóch z 11 OSO oraz nie ustanowiono PZO dla czterech SOO i trzech OSO, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 4 Dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz art. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa<sup>7</sup> oraz art. 6 ust. 2 w zw. art. 7 dyrektywy siedliskowej.</p> <p>RDOŚ nie zrealizował dziesięciu działań ochronnych ujętych w trzech poddanych analizie PZO ustanowionych dla obszarów Natura 2000.</p> <p>RDOŚ nierzetelnie sprawował nadzór nad obszarami Natura 2000, ponieważ nie dysponował wiedzą o realizacji 18 działań określonych w PZO, co mogło być konsekwencją braku umów/porozumień z podmiotami zewnętrznymi/osobami fizycznymi, które zostały wskazane jako odpowiedzialne za wykonanie tych zadań.</p> <p>W latach 2019–2024 nie przeprowadzono, wymaganego w PZO ustanowionym dla obszaru Dolina Narwi, monitoringu siedmiu gatunków ptaków a także – przewidzianego w PZO</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>Rzetelnie opiniowano przedkładane przez nadleśnictwa projekty planów urządzenia lasu, dotyczące wydzieleń leśnych obejmujących obszary Natura 2000, wskazując niezbędne działania w celu uniknięcia potencjalnego negatywnego wpływu na poszczególne przedmioty ochrony.</p> <p>Skutecznie pozyskiwano środki na zadania związane z funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, głównie z funduszy europejskich. RDOŚ podejmował również działania w celu uzyskania dofinansowania z NFOŚiGW oraz wfośigw.</p>	<p>dla obszaru Czerwony Bór – monitoringu stanu ochrony trzech siedlisk.</p> <p>RDOŚ, pełniąc funkcję koordynacyjną, nie podejmował działań w celu uzyskania wiedzy o przekształceniach na terenach cennych przyrodniczo, zlokalizowanych na obszarach Natura 2000.</p> <p>W RDOŚ w ograniczonym zakresie planowano zadania związane z zarządzaniem obszarami Natura 2000, bowiem nie objęto nimi wszystkich obszarów znajdujących się na terenie województwa podlaskiego.</p> <p>Nie opracowano wewnętrznych procedur regulujących zgłaszanie nowych obszarów Natura 2000, zmianę ich granic, aktualizację lub likwidację.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku	Negatywna	<p>Planowane wydatki były zgodne z zakresem określonym w wytycznych Generalnej Dyrekcji GDOŚ w zakresie opracowania PZO.</p> <p>Koszty poszczególnych działań rzetelnie szacowano, a rozliczanie środków następowało z zachowaniem ustalonych terminów.</p> <p>Potrzeby w zakresie tworzenia i zmiany granic obszarów Natura 2000 w RDOŚ identyfikowane były na podstawie zgromadzonych materiałów przyrodniczych o obszarach.</p> <p>RDOŚ podjął działania w celu zmian w sieci tych obszarów i przekazał do GDOŚ materiały</p>	<p>RDOŚ nie ustanowił dla 61 obszarów celów i środków ochronnych w terminach określonych w dyrektywach siedliskowej i ptasiej lub nie zapewnił ciągłości ich obowiązywania.</p> <p>PZO w formie aktu prawa miejscowego zostały ustanowione tylko dla 11 z 40 obszarów, dla których w okresie objętym kontrolą opracowano projekty tych dokumentów. 39 projektów PZO sporządzono z przekroczeniem ustawowego terminu (od około półtora roku do ponad sześciu lat), a dla części lądowych siedmiu obszarów, w tym poza granicami SPN projektów PZO nie sporządzono.</p> <p>W przypadku trzech projektów PZO (z 10 skontrolowanych), wbrew art. 28 ust. 3 uop, nie umożliwiono zainteresowanym osobom i podmiotom udziału w pracach związanych z ich sporządzeniem.</p> <p>Podejmowane przez Regionalnego Dyrektora działania w celu zaplanowania, a następnie pozyskania finansowania zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000 nie zapewniły realizacji wszystkich potrzeb wynikających z obowiązków ustawowych i były dostosowywane do posiadanych możliwości kadrowych.</p> <p>W zakresie nadzoru nad obszarami Natura 2000 RDOŚ nie zapewnił sobie należytych informacji o stanie realizacji zadań przypisanych w PZO innym podmiotom oraz nie realizował</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>dotyczące utworzenia i powiększenia pięciu obszarów. Sporządził roczne plany działalności, w których ujęto cele, mierniki i zadania dotyczące zarządzania obszarami Natura 2000 oraz sporządził sprawozdania z ich realizacji.</p> <p>RDOŚ rzetelnie zorganizował proces sporządzania PZO poprzez wyznaczenie osób do pełnienia kluczowych ról i określenie ich zadań. Projekty te zostały opracowane zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 i przy zapewnieniu możliwości udziału</p>	<p>kontroli, do których był zobowiązany na podstawie art. 123 uop. W przypadku trzech obszarów Natura 2000 objętych badaniem nie realizował niektórych działań ochronnych, niektóre realizował jedynie częściowo, a monitoringu stanu przedmiotów ochrony nie wykonywał w pełnym zakresie lub wcale.</p> <p>W przypadku obszarów bez ustanowionego dokumentu planistycznego (lub objętych takim dokumentem jedynie częściowo) nie ustalono w RDOŚ zasad stanowiących podstawę nadzoru oraz nie dokonywano weryfikacji podejmowanych przez jednostki Lasów Państwowych działań, do których zobowiązały się w związku z opiniowanymi PUL.</p> <p>RDOŚ w związku z niezapewnieniem należytego funkcjonowania systemu wymiany informacji z podmiotami zewnętrznymi, w tym ARiMR, nie zapewnił sobie informacji niezbędnych do sprawowania nadzoru nad obszarami Natura 2000, w tym w zakresie przekształceń trwałych użytków zielonych użytkowanych rolniczo.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			społeczeństwa wymaganej art. 28 ust. 4 uop.  We wszystkich sprawach dotyczących uzgodnienia projektów PUL z zakresem PZO, Regionalny Dyrektor, zgodnie z art. 28 ust. 11b uop, zajął stanowisko.	
7.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Krakowie	W formie opisowej	RDOŚ ustanowił plany zadań ochronnych dla 24 obszarów, które spełniały wymogi art. 28 ust. 3 i 4 uop oraz art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Przekazywane przez RDOŚ dane, które trafiały do KE, były zgodne z danymi zamieszczanymi w CRFOP.  W latach 2019–2024 (do 30 czerwca 2024 r.) RDOŚ podejmował działania w celu usunięcia naruszeń wskazanych w naruszeniu nr 2019/2137 KE.	Niesporządzenie (według stanu na 30 czerwca 2024 r.) trzech PZO dla obszarów Natura 2000 na obszarze właściwości RDOŚ.  W latach 2019–2024 (do 30 czerwca 2024 r.) RDOŚ ustanowił cele i środki dla 31 siedliskowych obszarów Natura 2000 z naruszeniem terminów wynikających z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej oraz dla trzech ptasich obszarów Natura 2000 po dacie ich klasyfikacji, naruszając tym samym art. 3 dyrektywy ptasiej oraz 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej. W trzech przypadkach, dla których nie opracowano PZO, realizował nadzór na podstawie innych dokumentów, w tym m.in. ekspertyz wykonanych na potrzeby ochrony siedlisk i przedmiotów ochrony. Wobec braku dokumentów planistycznych dla tych trzech obszarów, nadzór nad nimi mógł nie być w pełni skuteczny.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>RDOŚ nie posiadał odrębnych procedur tworzenia, aktualizacji i likwidacji tych obszarów, jednak zbadane cztery przypadki potwierdziły stosowanie jednolitych zasad przy realizacji zadań zmierzających do utworzenia lub aktualizacji obszarów. Wynikały one m.in. z elektronicznego obiegu dokumentów wdrożonego w RDOŚ w 2019 r.</p> <p>RDOŚ pozyskiwał środki na zarządzanie obszarami Natura 2000 w wysokości o jaką wnioskował i prawidłowo je wydatkował. RDOŚ wnioskował o środki z budżetu państwa, w tym z wfośigw oraz z NFOŚiGW, a także z funduszy europejskich. Wszystkie</p>	<p>W jednym z dziewięciu zbadanych siedlisk RDOŚ nie prowadził monitoringu tego siedliska, co było postępowaniem nierzetelnym. Pomimo zawartego porozumienia pomiędzy GDOŚ i ARMiR RDOŚ nie podejmował w kontrolowanym okresie skutecznych działań w celu pozyskania informacji o przekształceniach TUZ.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>projekty zostały przez RDOŚ rozliczone prawidłowo.</p> <p>RDOŚ planował i pozyskiwał środki na opracowanie projektów PZO w wysokości pozwalającej na ich pełne wykonanie.</p> <p>RDOŚ realizował zadania ochronne wpisane do PZO w pełnym zakresie na podstawie zawartych z wykonawcami umów i zapewnił finansowanie tych zadań zgodnie z art. 39 uop.</p> <p>W latach 2019–2024 (do 30 czerwca 2024 r.) RDOŚ zgodnie z art. 32 ust. 3 uop koordynował funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na terenie Małopolski wykorzystując do tego celu SZOP.</p>	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie	Negatywna	<p>RDOŚ umożliwił udział społeczeństwa w procesie uzgadniania projektów PZO, a opracowane projekty były zgodne z wymogami ustawowymi.</p> <p>RDOŚ rzetelnie uzgodnił projekty PUL z zakresem PZO dla obszarów Natura 2000 położonych na terenach leśnych.</p> <p>W przypadku stwierdzenia przez RDOŚ m.in. prowadzenia przez poszczególne nadleśnictwa negatywnej gospodarki leśnej składano uwagi do opiniowanych projektów. Ponadto w okresie objętym kontrolą opracowano dokumentację przyrodniczą na potrzeby utworzenia czterech nowych obszarów</p>	<p>Dla 14 obszarów Natura 2000 (11,3% obszarów z terenu województwa lubelskiego) nie ustanowiono PZO, w tym dla 11 obszarów siedliskowych nie ustanowiono celów i środków ochronnych pomimo opóźnienia wynoszącego od pięciu do 10 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez KE oraz dla trzech obszarów ptasich, dla których opóźnienie to wyniosło od 16 do 20 lat licząc od dnia ich sklasyfikowania przez Polskę.</p> <p>Nie ustanowiono PZO dla największych obszarów, w tym dwa z nich stanowiły łącznie 54% powierzchni wszystkich obszarów ptasich, a pozostałe dwa 42% obszarów siedliskowych. Ponadto dla 30 obszarów Natura 2000 pierwszy projekt PZO sporządzono po upływie od dziewięciu do 15 lat od daty zatwierdzenia danego obszaru przez KE, tj. z opóźnieniem wobec wyznaczonego sześciolatniego terminu. Cele i środki ochronne na 20 obszarach siedliskowych zostały ustanowione po upływie sześciu lat od dnia zatwierdzenia terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty, a także na dwóch obszarach ptasich po dacie ich klasyfikacji przez Polskę.</p> <p>Nierzetelnie realizowano zadania związane ze sprawowaniem nadzoru nad obszarami Natura 2000. Na 19 ze 124 obszarów nie przeprowadzono oględzin terenu, na pięciu nie podejmowano działań związanych z ochroną</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>Natura 2000 w województwie lubelskim. Koszty realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, w tym prowadzeniem na tych obszarach działań ochronnych, zgodnie z założeniami GDOŚ finansowano głównie ze środków zewnętrznych w ramach realizowanych projektów środowiskowych w tym z POIiŚ 2014–2020 (93,1%).</p>	<p>czynną, na 13 nie prowadzono monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz realizacji celów działań ochronnych.</p> <p>Nie prowadzono kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne.</p> <p>RDOŚ nie prowadził działań zmierzających do pozyskania wiedzy o stwierdzonych w latach 2019–2023 przekształceniach TUZ na obszarach użytkowanych rolniczo, nie kontrolowano przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników, a także nie prowadzono działań zmierzających do zapewnienia w CRFOP rzetelnych danych dotyczących obszarów Natura 2000 położonych na terenie województwa lubelskiego.</p> <p>Nie w pełni rzetelnie sprawowano nadzór nad obszarami Natura 2000 znajdującymi się na terenach leśnych.</p> <p>Na obszarach Puszcza Solska oraz Uroczyska Puszczy Solskiej, dla których nie ustanowiono PZO, Nadleśnictwo Zwierzyniec wykonało na 4,95 ha rębnię zupełną w strefie, gdzie obowiązywała ochrona okresowa głuszca. W Lasach Janowskich, Nadleśnictwo Janów Lubelski zaplanowało rębnię zupełną na obszarze, na którym gniazduje dzięcioł czarny – przedmiot ochrony.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				Nie zapewniono wystarczających środków działania ochronne na obszarach Natura 2000. Przyczyniło się to do znacznego ograniczenia zakresu wykonywanych zadań ochronnych, po zakończeniu realizacji projektów (głównie w latach 2022–2023). Pomimo sfinansowania w latach 2020–2021 dokumentacji, niezbędnej do ustanowienia PZO dla dziewięciu obszarów Natura 2000 za kwotę 494,4 tys. zł, działania te nie przyniosły wymiernych efektów w postaci ustanowienia tych planów.
9.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu	Negatywna	RDOŚ zapewnił prawidłowe sporządzenie projektów planów zadań ochronnych ustanowionych w okresie objęty kontrolą, a w procesie uzgadniania planów urzędzenia lasów uwzględniano wymogi określone w art. 28 ust. 10 pkt 1–5 ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Środki finansowe, otrzymane na realizację zadań objętych poddany	W okresie objętym kontrolą nie zapewniono prawidłowego nadzoru nad obszarami Natura 2000 tj. nie określono zasad realizacji nadzoru nad obszarami Natura 2000, w tym nad obszarami, dla których nie zostały ustanowione dokumenty planistyczne, nie podejmowano działań w celu pozyskania informacji oraz nie dysponowano danymi niezbędnymi do prowadzenia w sposób kompleksowy i rzetelny nadzoru nad obszarami Natura 2000 w tym wiedzą w zakresie stwierdzonych przekształceń TUZ na obszarach Natura 2000 użytkowanych rolniczo, a także informacjami o rodzaju i zakresie działań gospodarczych podejmowanych przez nadleśniczych, w tym na terenach leśnych bez ustanowionych dokumentów planistycznych. Nie wykonano części działań ochrony czynnej siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk, a także działań dotyczących monitoringu stanu przedmiotów

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>analizie w toku kontroli NIK wnioskami o dofinansowanie, zostały wydatkowane na zadania związane z funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000.</p>	<p>ochrony oraz monitoringu realizacji celów działań ochronnych.</p> <p>Zrealizowane działania, o których mowa wyżej nie były wykonywane w sposób określony w dokumentach planistycznych.</p> <p>Nie zapewniono rzetelnego przygotowania planów działalności i sprawozdań z ich wykonania m.in. nie były prowadzone na potrzeby planowania udokumentowane analizy, mogące być podstawą określenia zadań, które powinny być wykonane w każdym roku, oszacowania kosztów ich realizacji i decyzji o ujęciu konkretnych z nich w planie działalności RDOŚ;</p> <p>Sposób prezentacji danych w planach działalności i sprawozdaniach z ich wykonania uniemożliwił zidentyfikowanie i podanie faktycznej liczby zaplanowanych i zrealizowanych w danym roku działań odnośnie do obszarów Natura 2000.</p> <p>Nie stosowano obowiązujących w RDOŚ w Poznaniu procedur wewnętrznych dotyczących przygotowania sprawozdań okresowych oraz terminów opracowania planów działalności. Wykazywano w planach i sprawozdaniach z ich wykonania nieprawidłowe dane np. o <i>liczbie zarządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub liczbie obszarów posiadających dokumenty</i></p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p><i>planistyczne. W planach działalności na lata 2019–2022 i sprawozdaniach z ich wykonania jednym z mierników wykonania zadań była liczba zarządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000.</i></p> <p>Nie zapewniono rzetelnej prezentacji danych na stronie internetowej RDOŚ w Poznaniu, w zakresie planów zadań ochronnych ustanowionych dla obszarów Natura 2000 znajdujących się na terenie województwa wielkopolskiego.</p> <p>Nie dochowano określonego w art. 28 ust. 1 uop terminu sporządzenia projektów planów zadań ochronnych w odniesieniu do 40% obszarów Natura 2000, dla których odpowiedzialnym za opracowanie był RDOŚ.</p> <p>W konsekwencji, nie zapewniono ustanowienia celów i środków ochronnych na obszarach siedliskowych najpóźniej w terminie do sześć lat od zatwierdzenia przez KE terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty, a także ustanawiania celów i środków ochronnych na obszarach ptasich najpóźniej w dacie ich klasyfikacji.</p> <p>W okresie objętym kontrolą RDOŚ nie podejmował kompleksowych, udokumentowanych działań w celu rzetelnego oszacowania i zaplanowania środków na finansowanie zadań związanych z tworzeniem i zarządzaniem obszarami Natura 2000.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
10.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska we Wrocławiu	Negatywna	<p>RDOŚ podejmował właściwe działania, z własnej inicjatywy lub na wniosek GDOŚ, w zakresie zmiany granic obszarów Natura 2000.</p> <p>RDOŚ sporządzał oceny realizowanych celów dla obszarów Natura 2000 i terminowo przedkładał je GDOŚ.</p> <p>RDOŚ zapewnił prawidłowe finansowanie funkcjonowania obszarów Natura 2000, prawidłowo i rzetelnie wykorzystano i rozliczono otrzymane środki finansowe pochodzące z budżetu, jak i z pozostałych źródeł finansowania.</p>	<p>RDOŚ nie zrealizował wszystkich działań ochronnych na obszarach Natura 2000 oraz wszystkich działań monitoringowych stanu przedmiotów ochrony. Nie wykonał także większości wyznaczonych celów działań ochronnych wynikających z PZO. Ponadto nie prowadził należytego nadzoru nad obszarami Natura 2000 w przypadku braku ustanowionego dokumentu planistycznego lub objętych takim dokumentem jedynie w jego części, gdyż nie ustanowiono procedur umożliwiających wymianę informacji w zakresie realizowanych działań ochronnych przez inne podmioty.</p> <p>RDOŚ nie miał pełnej wiedzy i nie podejmował działań w odniesieniu do stwierdzonych przekształceń TUZ na obszarach Natura 2000 użytkowanych rolniczo. Ponadto nie dysponował pełną wiedzą o rodzaju i zakresie działań gospodarczych podejmowanych przez nadleśniczego, na terenach leśnych bez ustanowionych PUL oraz PZO.</p> <p>W RDOŚ nie określono zasad mających zapewnić w pełni rzetelne i celowe planowanie rozwoju spójnej sieci ekologicznej Natura 2000.</p> <p>W latach 2019–2024 nierzetelnie sporządzano plan działalności, w którym pominięto zadania ustawowe, m.in. związane z ustanowieniem PZO dla obszarów</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<p>Natura 2000. Regionalny Dyrektor z opóźnieniem ustanawiał PZO dla obszarów Natura 2000.</p> <p>W 49 przypadkach (na 54) projekty PZO, opracowano z opóźnieniem wynoszącym od trzech dni do ponad 11 lat. Nie sporządzono również wymaganych projektów PZO dla trzech obszarów Natura 2000.</p> <p>Nie podejmowano działań ochronnych na terenach obszarów Natura 2000 wykraczających poza obszar parku narodowego.</p> <p>Dla 23 obszarów Natura 2000 nie ustanowiono PZO, pomimo że od opracowania projektów PZO upłynęło od 367 do 913 dni.</p> <p>RDOŚ ustanowił PZO z przekroczeniem terminów wynikających z dyrektywy siedliskowej dla 20 SOO, dyrektywy ptasiej dla trzech OSO oraz jednego obszaru mieszanego PLC.</p> <p>W zbadanej próbie 15 projektów PZO, w siedmiu przypadkach stwierdzono różnice pomiędzy powierzchnią obszaru wyszczególnioną w projektach PZO, a wyznaczoną w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie specjalnego obszaru ochrony siedlisk lub rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków.</p>
11.	Magurski Park Narodowy	W formie opisowej	Pierwsza wersja planu ochrony została opracowana w 2016 r. Po	W MPN nie było ustanowionego planu ochrony, a zadania ochronne nie uwzględniały elementów w wskazanych w art. 28 ust 10 uop.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>przeprowadzeniu konsultacji społecznych oraz opiniowaniu przez rady gmin, projekt został przedłożony w 2023 r. do MKiŚ.</p> <p>Środki na działalność Parku pochodziły z budżetu Państwa, przychodów własnych, funduszu leśnego oraz środków UE. Składane wnioski poprzedzone były analizami rynku uwzględniającymi inflację. Dotacje rozliczane były terminowo, z zachowaniem procedur, niewykorzystane środki zostały zwrócone lub przeznaczone na realizację zadań dodatkowych.</p> <p>Dokumenty planistyczne opracowywane były przez pracowników Parku,</p>	<p>Dyrektor opracował projekt PO ze znacznym opóźnieniem w stosunku do wymaganego terminu, liczonego od dnia 15 listopada 2018 r.</p> <p>W przekazywanych przez Park dokumentach wskazywano różne wartości powierzchni, nie aktualizowano danych w bazie CRFOP, co skutkowało wykonywaniem działań ochronnych poza granicami MPN.</p> <p>Nadzór nad obszarami Natura 2000 był nierzetelny. Dyrektor MPN wykonywał działania ochronne w ekosystemach leśnych polegające na przebudowie drzewostanu poprzez usuwanie corocznie około 10% docelowych dla danego obszaru Natura 2000 gatunków drzew.</p> <p>W związku z brakiem dokumentu planistycznego dla obszarów Natura 2000, w MPN nie uwzględniono kompleksowego monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz realizacji celów działań ochronnych.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			co nie generowało dodatkowych kosztów. Nadzór nad realizacją działań wynikających z ZO na lata 2021–2024, w przypadku czterech obszarów Natura 2000, był adekwatny do rozmiaru i lokalizacji obszarów lub zakresu ochrony.	
12.	Park Narodowy Ujście Warty	W formie opisowej	Przesłany do Ministerstwa projekt Planu Ochrony uwzględniał wszystkie elementy wynikające z przepisów uop oraz obejmował swym zakresem obszary Natura 2000, położone na terenie MPN. Dyrektor zapewnił finansowanie działań związanych z zarządzaniem obszarem Natura 2000 ze źródeł zewnętrznych,	Pomimo upływu 23 lat od utworzenia, Park nie posiadał ustanowionego PO. Dopiero 10 czerwca 2024 r., stosowny dokument przekazano do Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Ówczesny dyrektor Parku zaniechał przekazania odebranego w 2015 r. projektu Planu do dalszego procedowania. Siedmioletnia nieuzasadniona zwłoka doprowadziła do częściowej dezaktualizacji projektu, konieczności jego korekt i uzupełnienia, a tym samym poniesienia dodatkowych kosztów.  W związku z brakiem Planu Ochrony w okresie objętym kontrolą <i>Park</i> realizował zadania ochronne zatwierdzone zarządzeniem właściwego ministra, zadania ochronne nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, o których mowa w art. 28 ust. 10 pkt 1, 3 i 5 uop. Dopiero w toku kontroli (listopad 2024 r.) Park udostępnił w aplikacji GDOŚ

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<p>w tym również środków europejskich.</p> <p>W ramach dofinansowania zewnętrznego zapewniono opracowanie projektu Planu Ochrony obejmującego w całości obszar Natura 2000.</p> <p>Prawidłowo wykorzystano oraz terminowo rozliczono środki uzyskane na realizację projektów na zarządzanie obszarami Natura 2000.</p> <p>W <i>Parku</i> prowadzono szereg działań monitorujących, a <i>dyrektor</i> sprawował skuteczny nadzór nad obszarami Natura 2000. Działania monitorujące wykonanie zadań ochronnych skutkowały naliczeniem dzierżawcom kar</p>	<p>informacje dotyczące zadań ochronnych na lata 2019–2020 i 2024–2025 celem umieszczenia ich w Centralnym Rejestrze Form Ochrony Przyrody.</p> <p>Park nie dysponował rzetelnymi danymi na temat jego powierzchni, skutkiem czego w sprawozdaniach, danych podanych do wiadomości publicznej oraz dokumentach planistycznych podawano rozbieżne dane dotyczące wielkości.</p> <p>W dwóch przypadkach Park nie wyegzekwował naliczonych kar umownych z tytułu niewykonania w terminie zadań ochronnych oraz nie naliczał do stycznia 2025 r. odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań, a w jednym przypadku w sposób bezpodstawny odwołał (cofnął) zasadnie naliczoną karę umowną.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			umownych za ich nieprawidłowe wykonanie.	

<sup>\*/</sup> pozytywna/w <sup>\*</sup>ocena pozytywna/w formie opisowej/negatywna

## 6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO- -EKONOMICZNYCH

---

### Analiza stanu prawnego

Natura 2000 jest jedną z form ochrony przyrody, wprowadzoną w 2004 r. w Polsce jako jeden z obowiązków związanych z przystąpieniem naszego kraju do UE. Obszary Natura 2000 powstają we wszystkich państwach członkowskich tworząc Europejską Sieć Ekologiczną Natura 2000. Głównym celem funkcjonowania tej sieci jest zachowanie określonych typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków i ich siedlisk, które uważa się za cenne i zagrożone w skali całej Europy, a także ochrona różnorodności biologicznej. Obszar Natura 2000 może obejmować część lub całość obszarów i obiektów objętych innymi formami ochrony przyrody. Podstawą funkcjonowania programu są dwie unijne dyrektywy, tj. dyrektywa ptasia<sup>108</sup> i dyrektywa siedliskowa<sup>109</sup>. Dyrektywa ptasia określa kryteria do wyznaczania ostoi dla gatunków ptaków zagrożonych wyginięciem. Dyrektywa siedliskowa ustala zasady ochrony pozostałych gatunków zwierząt, a także roślin i siedlisk przyrodniczych oraz procedury ochrony obszarów szczególnie ważnych przyrodniczo. Najważniejszym kryterium wyznaczania obszarów Natura 2000 są wartości przyrodnicze danego terenu. Uwarunkowania społeczne i gospodarcze są analizowane i uwzględniane w procesie opracowywania planów zarządzania poszczególnymi obszarami. Dyrektywa siedliskowa określa terminy na realizację przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z dyrektywy ptasiej i siedliskowej.

Dyrektywa siedliskowa w art. 4 ust. 4 nałożyła na państwa członkowskie obowiązek możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, wyznaczenia terenu jako specjalny obszar ochrony, ustalenia priorytetowych działań w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, typu siedliska przyrodniczego wymienionego w załączniku I lub gatunku wymienionego w załączniku II, a także do celów spójności Natury 2000 oraz w świetle zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny. Z kolei zgodnie z art. 7 ww. dyrektywy obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 tej dyrektywy zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy ptasiej w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z jej art. 4 ust. 4 lub uznanych w podobny sposób na mocy art. 4 ust. 2, poczynając od daty wykonania dyrektywy

---

<sup>108</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa – wcześniej Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa – Dz. U. UE.L.20 z 26.01.2010 r., str. 7, ze zm.

<sup>109</sup> Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dz. U. UE.L.206 z 22.07.1992, str. 7, ze zm.

siedliskowej albo od daty klasyfikacji lub uznania przez państwo członkowskie na mocy dyrektywy ptasiej, gdy ta ostatnia data jest późniejsza.

W krajowym systemie prawa zgodnie z art. 25 ust. 1 uop sieć obszarów Natura 2000 obejmuje obszary specjalnej ochrony ptaków, specjalne obszary ochrony siedlisk oraz obszary mające znaczenie dla Wspólnoty. Minister w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000<sup>110</sup> określił typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, w tym siedliska przyrodnicze i gatunki o znaczeniu priorytetowym, oraz wymagające ochrony w formie wyznaczenia obszarów Natura 2000, a także kryteria wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania za obszary mające znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia jako specjalne obszary ochrony siedlisk oraz obszarów kwalifikujących się do wyznaczenia jako obszary specjalnej ochrony ptaków. Generalny Dyrektor, na podstawie art. 27 uop, opracowuje projekt listy obszarów Natura 2000, zgodnie z przepisami prawa UE, który wymaga zasięgnięcia opinii właściwych miejscowo rad gmin. Niezłożenie opinii w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu uznaje się za brak uwag. Następnie minister właściwy do spraw środowiska, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów, przekazuje KE listę proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, szacunek dotyczący współfinansowania przez Wspólnotę ochrony obszarów wyznaczonych ze względu na typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt o znaczeniu priorytetowym oraz listę OSO. Zgodnie z art. 27a uop wyznaczenie OSO lub SOO, zmiana jego granic lub likwidacja następują w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska, które określa nazwę, położenie administracyjne, obszar i mapę obszaru, cel i przedmiot ochrony. Minister właściwy do spraw środowiska, wydając rozporządzenie, kieruje się stanem siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt oraz koniecznością zachowania szczególnie cennych lub zagrożonych składników różnorodności biologicznej. Nadzór nad obszarem Natura 2000 lub proponowanym OZW, znajdującym się na liście proponowanych obszarów, sprawuje właściwy regionalny dyrektor lub na obszarach morskich – dyrektor UM, z zastrzeżeniem art. 32 ust. 5 uop, tj. w przypadku gdy obszar Natura 2000 obejmuje w całości lub w części obszar PN, sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000 w granicach PN jest dyrektor PN. Zmiana granic lub likwidacja OSO lub SOO następuje, jeżeli jest to uzasadnione naturalnymi zmianami stwierdzonymi w wyniku

---

<sup>110</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1713.

monitoringu i nadzoru, o którym mowa w art. 31 uop, oraz po uzyskaniu zgody KE. Zgodnie z art. 28 uop dla obszaru Natura 2000 sprawujący nadzór nad obszarem sporządza projekt PZO, biorąc pod uwagę cele ochrony obszaru. Pierwszy projekt sporządza się w terminie sześciu lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez KE jako OZW lub od dnia wyznaczenia OSO, zapewniając możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonym w uuiioś w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu. Ww. przepis jest niezgodny z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, który stanowi, że państwa członkowskie mają obowiązek możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat, od wyznaczenia terenu jako specjalny obszar ochrony lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków, ustalić priorytetowe działania w świetle znaczenia tych terenów dla zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, typu siedliska przyrodniczego wymienionego w załączniku I lub gatunku wymienionego w załączniku II, a także do celów spójności Natury 2000 oraz w świetle zagrożenia degradacją lub zniszczeniem, na które narażone są te tereny. W takich przypadkach, gdy występuje niezgodność przepisu państwa członkowskiego z przepisem prawa unijnego zastosowanie miała zasada pierwszeństwa<sup>111</sup>. Oznacza to, że państwo członkowskie powinno w terminie określonym w ww. przepisie dyrektywy wyznaczyć teren jako specjalny obszar ochrony lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków i ustalić na nim priorytetowe działania w celu ochrony występującego tam siedliska lub gatunku. Tymczasem ustawodawca krajowy nieprawidłowo transponował ten przepis do polskiego systemu prawa ustalając termin sześciu lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez KE jako OZW lub od dnia wyznaczenia OSO na sporządzenie projektu PZO. Na podstawie art. 28a ust. 5 uop, to regionalny dyrektor ochrony środowiska ustanawia PZO dla obszaru Natura 2000, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000. Ww. plan może być zmieniony przez regionalnego dyrektora

---

<sup>111</sup> Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej, określana także mianem „prymatu” lub „zwierzchnictwa” prawa unijnego, co oznacza, że w przypadku konfliktu określonego aspektu prawa Unii Europejskiej oraz krajowego systemu prawnego jednego z jej państw członkowskich, prawo unijne będzie miało charakter nadrzędny. W przeciwnym razie państwa członkowskie mogłyby po prostu dopuścić do sytuacji, w której ich prawo krajowe byłoby nadrzędne wobec pierwotnego lub wtórnego prawa UE, co spowodowałoby, że realizacja polityki UE stałaby się niewykonalna. Zasada pierwszeństwa prawa UE była stopniowo opracowywana na podstawie orzecznictwa TSUE. Nie została ona zapisana w traktatach UE, jednak do treści traktatu lizbońskiego została dołączona krótka deklaracja odnosząca się do pierwszeństwa. Należy jednak pamiętać o tym, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego obowiązuje wyłącznie w obszarach, w których poszczególne państwa członkowskie przekazały swoje suwerenne kompetencje UE, takich jak między innymi jednolity rynek, ochrona środowiska, transport i inne. (źródło: <https://eur-lex.europa.eu>).

w przypadkach, o których stanowi art. 28 ust. 8a uop – jeżeli wynika to z potrzeb ochrony siedlisk przyrodniczych lub gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub zachodzi konieczność jego aktualizacji, w szczególności w wyniku oceny aktualności planu zadań ochronnych, o której mowa w art. 31 uop. W przypadku OSO przepisy dyrektywy ptasiej nie wskazują literalnie terminu w jakim powinny zostać utworzone konieczne środki ochronne. Przepisy krajowe zobowiązują sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000 w terminie sześciu lat od dnia zatwierdzenia przez KE terenu jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków, do opracowania pierwszego projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, niezależnie od jego rodzaju, tj. dla obszaru ptasiego lub siedliskowego.

Tymczasem ustawodawca krajowy wprowadził dodatkowy podział obszarów Natura 2000 na lądowe i morskie. Dla obszarów morskich właściwym dokumentem planistycznym jest plan ochrony sporządzony na podstawie art. 29 uop i w tym zakresie ustawodawca nie wskazał terminu w jakim należy opracować i ustanowić ten dokument. Terminy te wynikają z art. 7 dyrektywy siedliskowej. W związku z powyższym zastosowanie, w tym przypadku, powinna mieć zasada bezpośredniego skutku<sup>112</sup>, ponieważ przepisy z dyrektywy siedliskowej wprost te terminy określają, są bezwarunkowe i precyzyjne, a czas na transpozycję dyrektywy przez Polskę upłynął. Zatem zostały spełnione wszystkie przesłanki do zastosowania przedmiotowej zasady dla oceny zgodności z prawem.

Minister właściwy do spraw środowiska ustanawia, na podstawie art. 31 uop w drodze rozporządzenia, PO dla obszaru Natura 2000 lub jego części na okres 20 lat, kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000. Plan ten również może być zmieniany jeżeli wynika to z potrzeb ochrony siedlisk przyrodniczych lub gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000. Na podstawie art. 29 ust. 10 uop minister właściwy do spraw środowiska określił, w drodze

---

<sup>112</sup> Zasada bezpośredniego skutku została ustanowiona w orzeczeniach TS w sprawach 26/62, Van Gend en Loos 4 i 6/64, Costa 5. W sprawie 26/62, Van Gend en Loos, TS stwierdził, że postanowienia traktatowe, po spełnieniu określonych warunków, mogą mieć bezpośredni skutek w porządkach prawnych państw członkowskich i stanowią źródło uprawnień indywidualnych podlegających ochronie sądów krajowych. Ewolucja orzecznictwa TS, w szczególności uznanie możliwości powoływania się na prawo unijne nie tylko w celu realizacji praw, lecz także dla osiągnięcia innych skutków procesowych, dała podstawę nowym ujęciom omawianej zasady. W doktrynie zaproponowano definicję bezpośredniego skutku, zgodnie z którą oznacza on obowiązek sądu lub innego organu do zastosowania danego przepisu prawa unijnego jako normy, która stanowi podstawę rozstrzygnięcia w danej sprawie albo jako standardu dla oceny zgodności z prawem. <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/czasopisma/relacja-zasady-bezposredniego-skutku-i-zasady-pierwszenstwa-prawa-151415893>

rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000<sup>113</sup> zakres oraz tryb dokonywania zmian w planie ochrony, kierując się potrzebą ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk, uwzględniając ich stan oraz warunki rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru objętego PO. Natomiast PO dla PN, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych położonych w granicach obszaru Natura 2000, uwzględniający zakres wskazany w art. 29 uop, stają się PO dla tej części obszaru Natura 2000 – art. 30 ust. 1 uop. Dotyczy to również PUL dla nadleśnictwa położonego w granicach obszaru Natura 2000 – art. 30 ust. 2 uop.

Do obowiązków regionalnego dyrektora, zgodnie z art. 31 uop, należy sporządzanie i przekazywanie Generalnemu Dyrektorowi, nie rzadziej niż co sześć lat<sup>114</sup>, oceny realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000 zawierającą w szczególności informacje dotyczące stanu ochrony przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000, podejmowanych działań ochronnych oraz wpływu tych działań na stan ochrony przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000, a także ocenę aktualności PZO. Generalny Dyrektor nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000 – art. 32 ust. 1–2 uop – poprzez wydawanie zaleceń i wytycznych w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000; określanie zakresu i żądanie informacji dotyczących ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000 oraz poprzez kontrolę realizacji ustaleń PO i PZO obszarów Natura 2000. Generalny Dyrektor sprawuje nadzór nad obszarem Natura 2000 także poprzez prowadzenie ewidencji danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ich ochrony. Natomiast regionalny dyrektor (art. 32 ust. 3 uop) koordynuje funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na obszarze swojego działania. Na terenie zarządzanym przez PGL LP, na którym znajduje się obszar Natura 2000, zadania w zakresie ochrony przyrody wykonuje samodzielnie miejscowy nadleśniczy, zgodnie z ustaleniami PUL. W przypadku gdy obszar Natura 2000 obejmuje w całości lub w części obszar PN, sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000 w granicach parku narodowego jest dyrektor PN. Tymczasem zgodnie z art. 5a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach Generalny Dyrektor może powierzyć, w drodze porozumienia, dyrektorowi regionalnej dysekcji Lasów Państwowych wykonywanie zadań poza terenami jego działania, związanych z realizacją PZO lub PO obszaru Natura 2000. Lasy Państwowe otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową,

---

<sup>113</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 644.

<sup>114</sup> art. 31 uop w brzmieniu obowiązującym do 15 października 2023 wymagał przekazywania określonych w nim informacji co trzy lata w odniesieniu do obszaru specjalnej ochrony ptaków.

a w szczególności na opracowanie PO dla rezerwatów przyrody znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, ich realizację, ochronę gatunkową roślin i zwierząt oraz sprawowanie nadzoru nad obszarami wchodzącymi w skład sieci Natura 2000 – art.54 pkt. 5 ww. ustawy. Na obszarach Natura 2000 zabrania się (chyba, że jest zezwolenie na odstępstwo od zakazów o którym stanowi art. 34 uop) podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Jak wynika z art. 36 ust. 1 uop., na terenie obszarów Natura 2000 wykonywanie działalności gospodarczej oraz innych rodzajów działalności związanych z korzystaniem ze środowiska wskazanych w tym przepisie jest dozwolone. Podlega tylko pewnym ograniczeniom wynikającym z konieczności ochrony składników środowiska przyrodniczego, z racji występowania których zostały wyznaczone obszary Natura 2000. Źródłem takiej reglamentacji mogą być również postanowienia PO. Naruszenie wynikających z nich ograniczeń niekoniecznie musi prowadzić od razu do wystąpienia znaczącego negatywnego oddziaływania na cele ochrony obszaru Natura 2000. W związku z tym możliwość zastosowania rozwiązań wynikających z art. 37 uop w praktyce została ograniczona tylko do ingerencji najbardziej zagrażającej chronionym składnikom środowiska przyrodniczego. Dlatego też, biorąc pod uwagę fakt, że również inne (niekoniecznie znaczące) oddziaływania na środowisko powinny być eliminowane, w art. 37 ust. 2 uop zobligowano organy administracji wskazane w tym przepisie do wydania decyzji nakazującej wstrzymanie takiego oddziaływania, jeżeli pozostaje ono w sprzeczności z postanowieniami planów ochrony. Z kolei art. 36 uop określa jaka działalność jest dozwolona na terenie obszaru Natura 2000, a więc nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000. Niemniej jednak na obszarach Natura 2000 wchodzących w skład PN i rezerwatów przyrody, jest dozwolona ww. działalność wyłącznie w zakresie, w jakim nie narusza to zakazów obowiązujących na tych obszarach.

Na podstawie art. 59 ust. 2 uoiuś realizacja planowanego przedsięwzięcia innego niż przedsięwzięcie mogące zawsze oddziaływać na środowisko bądź przedsięwzięcie mogące potencjalnie oddziaływać na środowisko

wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli:

- przedsięwzięcie to może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony;
- obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie postanowienia regionalnego dyrektora o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 – art. 97 ust. 1 uop.

Jeżeli w decyzji (art. 37 ust. 1 uop), nakazuje się podjęcie niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań naprawczych, zgodnie z art. 37a ust. 1 uop, w decyzji tej określa się stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko; zakres i sposób przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub działań naprawczych, w tym czynności zmierzających do ograniczenia oddziaływania na obszar Natura 2000 lub obszar znajdujący się na liście proponowanych OZW oraz termin rozpoczęcia i zakończenia działań zapobiegawczych lub działań naprawczych. Ponadto w tej decyzji może zostać nałożony obowiązek prowadzenia badań zanieczyszczenia gleby i ziemi lub pomiarów zawartości substancji w wodzie, w tym pobierania próbek, lub monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej, określając zakres badań, pomiarów lub monitoringu; metodykę prowadzenia badań, pomiarów lub monitoringu; termin i formę przedkładania wyników badań, pomiarów lub monitoringu regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektorowi właściwego urzędu morskiego – art. 37b ust. 1 uop.

Na podstawie art. 37d uop podmiot obowiązany do przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub działań naprawczych informuje regionalnego dyrektora, a na obszarach morskich – dyrektora UM, o ich zakończeniu.

Generalny Dyrektor, zgodnie z art. 38 uop, składa do KE raporty i notyfikacje dotyczące obszarów Natura 2000 oraz występuje o opinie w sprawie tych obszarów. Natomiast koszty związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000 w zakresie nieobjętym finansowaniem przez Wspólnotę są finansowane z budżetu państwa, a także z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz ze środków NFOŚiGW i wfośigw – art. 39 uop.

### 6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

---

1. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dz. U. UE. L. 206 z 22.07.1992, str. 7, ze zm.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa – Dz. U. UE. L. 20 z 26.01.2010, str. 7, ze zm.
3. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej – Dz. U. UE. L. 327 z 22.12.2000, str. 1 ze zm.
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego – Dz. U. UE. L. 164 z 25.06.2008, str. 19 ze zm.
5. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.
6. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody – Dz. U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm.
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska – Dz. U. Nr 91, poz. 1017, uchylone 6 października 2020 r.
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska – Dz. U. poz. 2289.
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Środowiska – Dz. U. poz. 1731.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska – Dz. U. poz. 1734.
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony, dla obszaru Natura 2000 – Dz. U. z 2024 r. poz. 644.
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 – Dz. U. z 2024 r. poz. 99.
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących

przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000 – Dz. U. z 2014 r. poz. 1713.

15. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – Dz. U. z 2025 r. poz. 1275 ze zm.
16. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska – Dz. Urz. UE.L.126 z 21.05.2009, str. 13.
17. Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 – Dz.U. z 2024 r. poz. 1741.
18. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2025 r. poz.1483, ze zm.
19. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

#### 6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

---

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
6. Przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP
7. Przewodniczący Komisji Klimatu i Środowiska Senatu RP
8. Minister Infrastruktury
9. Minister Klimatu i Środowiska
10. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
11. Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska (wszyscy)
12. Dyrektorzy urzędów morskich (wszyscy)



# Minister Klimatu i Środowiska

Paulina Hennig-Kloska

BKA-KA.081.24.2024.EM  
4175917.16910165.13753156  
Warszawa, 26-01-2026

**Dotyczy:** Stanowisko do Informacji o wynikach kontroli P/24/043 pn. Tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 w Polsce.  
Odpowiedź na pismo: KZN.430.4.2026 z 09.01.2026 r.

**Pan**  
**Mariusz Haładaj**  
**Prezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

przekazuję stanowisko do Informacji o wynikach kontroli pn. Tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 w Polsce.

Podtrzymuję zdanie przedstawione w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego z przedmiotowej kontroli<sup>1</sup>. Nie zgadzam się z jednoznacznie negatywną oceną działań organów administracji publicznej w zakresie tworzenia i zarządzania obszarami Natura 2000 w Polsce na przestrzeni całego okresu objętego kontrolą. W szczególności dotyczy to konkluzji NIK wskazującej na nieprawidłową transpozycję przepisów dyrektywy siedliskowej i ocenę jej wpływu na określanie i realizację zadań ochronnych niezbędnych dla zachowania odpowiedniego stanu siedlisk i gatunków. W informacji o wynikach kontroli nie uwzględniono opinii prawnej Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKiŚ)<sup>2</sup>, stanowiącej odpowiedź na sformułowane przez NIK oceny, która to opinia potwierdza dostateczną transpozycję dyrektywy siedliskowej oraz brak przesłanek do rozważania wydania zalecenia wskazującego na konieczność bezpośredniego stosowania art. 4 ust. 4 wspomnianej dyrektywy.

Informuję, że aktualnie trwają prace nad ustanowieniem planów ochrony dla 10 parków narodowych (PN). Przy okazji zaznaczam, że w informacji nieprawidłowo wskazano, że Dyrektor Parku Narodowego „Ujście Warty” nie przedłożył projektu planu ochrony dla tego parku<sup>3</sup> – projekt taki został przedłożony i wpisany do wykazu prac legislacyjnych Ministra Klimatu i Środowiska pod numerem 1259. Przygotowując projekty planów ochrony, w szczególności planując działania ochronne w perspektywie 20 lat, nie zawsze było możliwe przewidzenie tempa zmian w ekosystemach, spowodowanych m.in. zmianami

<sup>1</sup> Pismo z 20 maja 2025 r. znak: BKA-KA.081.24.2024.PK.

<sup>2</sup> Pismo z 12 sierpnia 2025 r. znak: BKA-KA.081.24.2024.PK.

<sup>3</sup> Na stronie nr 16 Informacji o wynikach kontroli.

klimatycznymi. Dotyczy to głównie aspektów związanych z dostępnością wody, co powoduje zmiany siedlisk przyrodniczych oraz zmiany w strukturze i liczebności poszczególnych gatunków fauny i flory. Tym samym, by plany ochrony mogły spełniać swe zadania, konieczna jest ich aktualizacja. Dotyczy to zarówno planów już ustanowionych, jak i tych, które są w trakcie procedowania.

Zgadzam się, że faktyczna powierzchnia PN powinna odpowiadać rozporządzeniom Rady Ministrów (RM), ustanawiającym dany PN lub regulującym jego funkcjonowanie. MKiŚ podejmuje w tym celu działania, w pierwszej kolejności w odniesieniu do tych jednostek, dla których planowane jest powiększenie ich obszaru. Do tej pory zaktualizowano regulacje dotyczące Karkonoskiego, Poleskiego oraz Świętokrzyskiego PN. Kolejne zmiany są przygotowywane, m.in. w odniesieniu do Drawieńskiego PN w 2026 r. Korekta granic wymaga jednak uzgodnień z organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Proces ten jest czasochłonny, gdyż wymaga licznych spotkań i ustaleń. Dodatkowo nie ma gwarancji pozytywnego uzgodnienia propozycji, co może uniemożliwić nowelizację rozporządzenia, w tym aktualizację powierzchni.

Odnosząc się do sformułowanych przez NIK wniosków, przedstawiam poniższe informacje, uwzględniające zainicjowane i toczące się już prace legislacyjne.

**Wniosek:** *Podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do prawidłowej i pełnej transpozycji dyrektywy siedliskowej i ptasiej do krajowego porządku prawnego w zakresie określenia terminów na ustanowienie celów i środków ochronnych dla obszarów Natura 2000, zarówno siedliskowych, zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, tj. możliwie najszybciej, nie później niż w ciągu sześciu lat od daty zatwierdzenia przez KE w decyzji wykonawczej proponowanego obszaru Natura 2000 oraz ptasich, zgodnie z art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7 dyrektywy siedliskowej, tj. w dacie ich klasyfikacji lub uznania przez państwo członkowskie na mocy dyrektywy ptasiej, gdy ta ostatnia data jest późniejsza.*

**Stanowisko:** Jak już informowano w piśmie z 12 listopada 2025 r. skierowanym do wiceprezesa NIK, Piotra Miklisa, w MKiŚ podjęto prace nad nowelizacją ustawy o ochronie przyrody (projekt UD233). Projekt uwzględnia m.in. zmiany w art. 28 ust. 1 ustawy, ograniczając potencjalne spory interpretacyjne pod względem językowym przepisu art. 4 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Propozycja zakłada, że przepis nie będzie odwoływał się już do projektu planu zadań ochronnych. Wskazuje się w nim wprost, że plan zadań ochronnych jest sporządzany w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską jako obszar mający znaczenie dla Wspólnoty albo od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków.

**Wniosek:** *Podjęcie prac legislacyjnych w celu:*

*a) uregulowania możliwości egzekwowania przez ministra właściwego do spraw środowiska obowiązków nałożonych na sprawujących nadzór nad morskimi obszarami Natura 2000.*

**Stanowisko:** Podjęcie opisywanych działań należy uznać za niecelowe w związku z procedowanymi obecnie zmianami w ustawie o ochronie przyrody. Projekt UD233

zakłada zmianę zasad dotyczących sprawowania nadzoru nad obszarami Natura 2000, zdejmując ten obowiązek z dyrektorów urzędów morskich i przenosząc go na regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Wobec powyższego, mechanizmy nadzoru i narzędzia kontroli przysługujące ministrowi właściwemu do spraw środowiska z racji nadzoru nad Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska (GDOŚ) oraz GDOŚ względem i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska (rdoś) należy uznać za wystarczające.

*b) uregulowania zasad zgłaszania, zmiany granic, aktualizacji lub likwidacji obszarów Natura 2000 w celu zapewnienia kompletności sieci Natura 2000, proporcjonalnie do występowania na terenie kraju typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.*

**Stanowisko:** Jednostki kontrolowane na etapie kontroli wskazywały na istnienie i funkcjonowanie stosownych procedur oraz mechanizmów uzyskiwania i wykorzystywania informacji o konieczności wprowadzenia zmian w sieci obszarów Natura 2000.

*c) określenia przesłanek dla podjęcia decyzji o konieczności opracowania przez rdoś projektu planu ochrony, w związku z obowiązkiem utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000.*

**Stanowisko:** Podjęcie działań legislacyjnych w opisywanym zakresie jest niecelowe w świetle procedowanych obecnie zmian w projekcie UD233, który zakłada uchYLENIE art. 29 ustawy o ochronie przyrody oraz usunięcie tego instrumentu.

**Wniosek:** Podjęcie prac legislacyjnych w celu zapewnienia regionalnym dyrektorom narzędzi pozwalających na skuteczne egzekwowanie wykonywania działań ochronnych na obszarach Natura 2000 ustalonych w planach zadań ochronnych lub planach ochrony przez podmioty odpowiedzialne za ich realizację.

**Stanowisko:** Ustanowienie obszaru Natura 2000 powoduje, że na danym obszarze nie można doprowadzić do pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. W tym zakresie istnieją przepisy określające postępowanie w przypadku prowadzenia działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 czy działań powodujących szkodę w środowisku.

W przypadku działań ochronnych, wskazanych do realizacji w dokumentach planistycznych dla obszaru Natura 2000, mają one co do zasady prowadzić do poprawienia stanu ochrony przedmiotów ochrony i często wiążą się z koniecznością zapewnienia finansowania na realizację tych działań, m.in. w ramach stosownych umów czy innych zobowiązań<sup>4</sup>, regulujących brak wywiązywania się z realizacji zadań.

Niezależnie od powyższego, warto nadmienić, że w ramach projektu UD233 zaproponowano również szereg usprawnień, które co do zasady mają zwiększyć skuteczność zarządzania obszarami Natura 2000.

---

<sup>4</sup> O których mowa w art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

**Wniosek:** Zapewnienie stabilnego, gwarantującego ciągłość realizacji zadań, systemu finansowania działań związanych z tworzeniem, realizacją i nadzorowaniem obszarów Natura 2000.

**Stanowisko:** Właściwym adresatem wniosku powinien być minister właściwy do spraw finansów. Corocznie do Ministerstwa Finansów kierowane są wnioski o zwiększenie środków na wykonanie zadań GDOŚ i rdoś, w tym na działania związane z funkcjonowaniem sieci Natura 2000.

**Wniosek:** Wyeliminowanie praktyki ustanawiania przez regionalnych dyrektorów planów zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 wykraczającego poza granice parku narodowego, dopiero po ustanowieniu planu ochrony dla tego parku narodowego.

**Stanowisko:** Zalecenie uznaję za niezasadne. Zaprzestanie wspomnianej praktyki doprowadziłoby do sytuacji, w której na obszarach Natura 2000 w części położonej w granicach parku narodowego prowadzone byłoby podwójne prace, tj. przez rdoś oraz przez PN, co byłoby działaniem niegospodarnym i naraziłoby resort środowiska na odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Zaznaczyć należy, że w celu efektywnego zarządzania i gospodarowania obszarami Natura 2000 niezbędna jest współpraca różnych instytucji, organów, organizacji społecznych, jak również społeczności lokalnej, które mają wpływ na zarządzanie i gospodarowanie w tych obszarach. Bez tego efekty zarządzania obszarem Natura 2000 nie byłyby tak dobre, jak mogłyby być w przypadku wspólnego, zgodnego lub kompromisowego podejścia. Szczególną sytuacją jest, gdy obszar Natura 2000 objęty jest równocześnie ochroną w postaci PN. Dyrektor PN do realizacji zadań posiada zespół pracowników, a zespoły doradcze, które na co dzień przebywają na obszarze parku, kontaktują się z zainteresowanymi i najlepiej znają lokalne realia. Za uzasadnione uznaję przygotowanie dokumentu planistycznego dla obszaru Natura 2000 (pokrywającego się z parkiem narodowym) przez dyrektora PN, przy współpracy z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

Ustanowienie planu zadań ochronnych przed ustanowieniem planu ochrony dla PN powoduje, że dokument będzie musiał obejmować całe obszary Natura 2000, ponieważ nie ma tu zastosowania wyłączenie obszaru PN, o którym mowa w art. 28 ust. 11 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody. Opracowanie dwóch dokumentów planistycznych zawierających taki sam zakres obszarowy i merytoryczny (plan ochrony dla PN oraz plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000) naraziłoby dyrektora parku oraz regionalnego dyrektora ochrony środowiska na zarzut podwójnego finansowania.

**Wniosek:** Wyeliminowanie praktyki długotrwałego nieustanawiania przez regionalnych dyrektorów opracowanych przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska projektów planów zadań ochronnych, skutkującej koniecznością pozyskania dodatkowych środków na ich aktualizację.

**Stanowisko:** Wydłużony czas pracy nad ustanowieniem dokumentów planistycznych związanych jest przede wszystkim z niedoborami kadrowymi. GDOŚ corocznie wnioskuje

o zwiększenie liczby etatów w rdoś. Należy jednak podkreślić, że rdoś intensywnie pracują nad jak najszybszym ustanowieniem brakujących planów zadań ochronnych dla obszarów, którymi zarządzają. Obecnie tylko ok. 12% z 1002 obszarów Natura 2000 nie ma ustanowionych dokumentów planistycznych.

**Wniosek:** *Określenie zasad sprawowania nadzoru nad obszarami Natura 2000 bez ustanowionego dokumentu planistycznego.*

**Stanowisko:** Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska prowadzą intensywne prace nad ustanowieniem dokumentów planistycznych, aby wszystkie obszary Natura 2000 dysponowały aktem określającym zagrożenia, cele i działania ochronne. Regionalni dyrektorzy są świadomi zakresu zadań z tym związanych, w związku z czym nie ma potrzeby tworzenia dodatkowych form czy zasad sprawowania nadzoru. Dane na temat zaplanowanych i realizowanych działań są na bieżąco wprowadzane przez sprawujących nadzór nad obszarami w Systemie Zarządzania Ochroną Przyrody, do czego GDOŚ ma pełny wgląd.

**Wniosek:** *Przeprowadzenie analizy obszarów Natura 2000 wykraczających poza granice innej formy ochrony przyrody, w celu:*

a) *zweryfikowania granic obszarów Natura 2000 pod względem występowania na nich przedmiotów ochrony.*

**Stanowisko:** Wniosek uważam za niezasadny. Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska w sposób ciągły weryfikują granice obszarów Natura 2000 pod względem występowania przedmiotów ochrony.

Odbywa się to m.in. przez zlecenie inwentaryzacji, różnego rodzaju badań, a także dokonywanie lustracji terenowych.

W przypadku zidentyfikowania potrzeby zmiany granic obszaru Natura 2000, może ona nastąpić przy zachowaniu procedur, o których mowa w art. 27 ustawy o ochronie przyrody.

b) *ustalenia zasad sprawowania nadzoru nad obszarami Natura 2000 w sytuacji, gdy na danym obszarze jest więcej niż jeden podmiot sprawujący nadzór nad jego częścią.*

**Stanowisko:** Zgodnie z aktualnie obowiązującą ustawą o ochronie przyrody nadzór nad obszarami Natura 2000 sprawuje na obszarach parków narodowych dyrektor PN, na obszarach morskich – dyrektor urzędu morskiego, natomiast na pozostałych terenach – właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska. Obecnie w ramach projektu ustawy UD233 przewiduje się przejęcie nadzoru nad obszarami Natura 2000 położonymi na obszarze morskim przez właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

**Wniosek:** *Kontynuowanie prac legislacyjnych w celu uregulowania obligatoryjnego udziału regionalnych dyrekcji ochrony środowiska w procesie uzgadniania projektów planu urzędzenia lasu.*

**Stanowisko:** W MKiŚ kontynuowane są prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw (numer w wykazie prac legislacyjnych

i programowych RM: UD61). Projekt UD61 przewiduje zmianę formy współdziałania tych organów z obecnego „opiniowania” na „uzgadnianie” projektów planów urzędzenia lasu. Zmiana ta ma na celu wzmocnienie roli organów ochrony przyrody w procesie planistycznym.

**Ustalenie zawarte w informacji:** *Brak podejmowania skutecznych działań w celu zapewnienia ciągłości obowiązywania planów urzędzenia lasu.*

**Stanowisko:** NIK nie przedstawiła pełnego stanu faktycznego w zakresie systemowego charakteru tego zagadnienia ani aktualnie podejmowanych działań legislacyjnych. Kwestia zapewnienia prowadzenia gospodarki leśnej przez Lasy Państwowe w oparciu o zatwierdzone plany urzędzenia lasu jest również przedmiotem trwających w MKiŚ prac nad projektem nr UD61. Celem projektu jest między innymi kompleksowe uregulowanie procesu sporządzania i zatwierdzania planów urzędzenia lasu, w tym wprowadzenie rozwiązań umożliwiających zapewnienie ciągłości prowadzenia gospodarki leśnej na podstawie zatwierdzonego planu urzędzenia lasu.

**Ustalenie zawarte w informacji:** *Zatwierdzanie planu urzędzenia lasu w sytuacji wydania negatywnej opinii przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska lub z uwagami.*

**Stanowisko:** Należy zauważyć, że informacja o wynikach kontroli nie obejmuje pełnego kontekstu trybu postępowania wynikającego z przepisów dotyczących strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa po wydaniu opinii przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – jako organ opracowujący projekt planu urzędzenia lasu – sporządza pisemne podsumowanie, o którym mowa w art. 55 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>5</sup>. Podsumowanie to zawiera m.in. odniesienie do ustaleń zawartych w opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Organ opracowujący projekt jest zobowiązany do wykazania, w jaki sposób uwagi i opinie zostały rozpatrzone oraz w jakim zakresie uwzględnione. Wobec tego dokumentacja przekazywana ministrowi właściwemu do spraw środowiska wraz z wnioskiem o zatwierdzenie planu urzędzenia lasu zawiera informacje, w jaki sposób zostały uwzględnione uwagi i opinie regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz ewentualne korekty planu urzędzenia lasu z tym związane.

Z wyrazami szacunku

Paulina Hennig-Kłoska  
Minister Klimatu i Środowiska  
Ministerstwo Klimatu i Środowiska  
/ – podpisany cyfrowo/

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

KZN.430.4.2026  
Poprzedni KSI.430.3.2025

Warszawa, 2026-05-12

**Opinia**  
**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli**  
**do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska do informacji o wynikach kontroli**  
**„Tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 w Polsce”**

Na podstawie art. 64 ust. 2 *ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* uprzejmie przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska (BKA-KA.081.24.2024.EM).

Dziękuję za informacje o prowadzonych pracach legislacyjnych. Jednocześnie, odnosząc się do pozostałych zagadnień poruszonych w stanowisku Ministra, pragnę przedstawić poniższe uwagi.

Negatywna ocena działań Ministra Klimatu i Środowiska (Ministra) na rzecz tworzenia obszarów Natura 2000 oraz sposobu sprawowania nadzoru nad realizacją zadań na tych obszarach, a także transponowania przepisów prawa Unii Europejskiej (UE) do prawa krajowego, zawarta w wystąpieniu pokontrolnym i Informacji o wynikach kontroli, była przedmiotem obrad Kolegium NIK i została przez nie uznana za zasadną, co zostało wyrażone w uchwale nr 59/2025 z 24 września 2025 r.

Ponadto wniosek pokontrolny – sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym NIK (KSI.410.4.2.2024 z 30 kwietnia 2025 r.) skierowany do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (Generalnego Dyrektora) dotyczący wydania na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody (uop) zaleceń i wytycznych dla sprawujących nadzór nad obszarami Natura 2000 oraz wskazujący na konieczność bezpośredniego stosowania przepisów dyrektywy siedliskowej do czasu prawidłowej transpozycji tej dyrektywy do krajowego porządku prawnego – nie był przedmiotem zastrzeżeń Generalnego Dyrektora.

Przyjmuję do wiadomości informację o prowadzeniu prac w zakresie zmiany uop w odniesieniu do art. 28 ust. 1, poprzez wprowadzenie terminu 6 lat od dnia zatwierdzenia przez KE w decyzji wykonawczej proponowanego obszaru Natura 2000 jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty (SOO) albo od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków (OSO) na ustanowienie planu zadań ochronnych (PZO) dla obszarów Natura 2000. Jednocześnie zwracam jednak uwagę, że taka zmiana w uop wciąż nie zapewni właściwej transpozycji art. 6 ust. 2 w związku z art. 7 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do terminu ustanawiania dokumentów planistycznych dla OSO, tj. w terminie tożsamym z datą ich klasyfikacji<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Klasyfikacja, zgodnie z pkt. 1.7 Standardowych Formularzy Danych (dalej: „SDF”) dla obszarów Natura 2000 jest równoznaczna z datą ogłoszenia rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska w sprawie OSO.

Uprzejmie dziękuję za deklarację o intensyfikacji prac regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (rdoś) w celu ustanowienia brakujących PZO dla obszarów, którymi zarządzają, a także o realizacji (przez Ministra) prac nad uregulowaniem granic parków narodowych (PN) oraz kontynuacji prac nad ustanowieniem planów ochrony (PO) dla 10 PN – ponownie podkreślając, że ostateczny termin ustanowienia PO dla PN, wprowadzony przez ustawodawcę, upłynął 15 listopada 2018 r.

Brak obowiązującego PO w PN wskazuje na nieprawidłowości w realizacji art. 18 ust. 2 uop, pomimo wskazanych czynników, które mogą utrudniać wykonanie tego obowiązku. Pozytywną jest informacja o prowadzeniu prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw, której celem jest uregulowanie obligatoryjnego udziału rdoś w procesie uzgadniania projektów planu urządzenia lasu (PUL) a także wprowadzenie rozwiązań zapewniających ciągłość prowadzenia gospodarki leśnej oraz zwiększenie skuteczności zarządzania obszarami Natura 2000.

Wskazując na niecelowość realizacji wniosków nr 2 lit. a, lit. c oraz nr 4 dotyczących podjęcia prac legislacyjnych, a także wniosku nr 2 lit. b skierowanego do Generalnego Dyrektora – w kwestii ustalenia zasad nadzoru nad obszarami Natura 2000 – Minister jednocześnie poinformował o procedowaniu zmian w uop, które powinny wyeliminować lub istotnie ograniczyć problemy będące podstawą sformułowania tych wniosków.

Odnosząc się do stanowiska, że jednostki kontrolowane na etapie kontroli wskazywały na istnienie i funkcjonowanie stosownych procedur oraz mechanizmów uzyskiwania i wykorzystywania informacji o konieczności wprowadzenia zmian w sieci obszarów Natura 2000 pragnę podkreślić, że wyniki kontroli jednoznacznie wykazały nieskuteczność tych rozwiązań. Kolegium NIK w uchwałach nr 58/2025 i nr 59/2025 z 24 września 2025 r. podtrzymało stanowisko NIK w tym zakresie oddalając zastrzeżenia zarówno Generalnego Dyrektora, jak i Ministra. Ponadto, Kolegium NIK w ww. uchwałach oddaliło również zastrzeżenia dotyczące praktyki ustanawiania przez rdoś PZO dla obszaru Natura 2000 wykraczającego poza granice PN dopiero po ustanowieniu PO dla tego parku i uznało za zasadny wniosek o wyeliminowanie tej praktyki. Kolegium NIK w uchwale nr 58/2025 oddaliło także zastrzeżenia Generalnego Dyrektora prezentującego stanowisko, że zapewnia on bieżące i skuteczne sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem obszarów Natura 2000, uznając za zasadny wniosek o określenie zasad sprawowania nadzoru nad tymi obszarami w przypadku braku ustanowionego dokumentu planistycznego.

W dalszym ciągu podtrzymuję stanowisko, że Minister jako podmiot odpowiedzialny za prawidłowe wdrożenie dyrektywy siedliskowej i ptasiej oraz zadań określonych w uop, powinien dążyć do zapewnienia stabilnego, gwarantującego ciągłość realizacji zadań, systemu finansowania działań związanych z tworzeniem, realizacją i nadzorowaniem obszarów Natura 2000.

W związku z wynikami kontroli, które wskazały, że w części rdoś nie opracowano dokumentów planistycznych dla obszarów Natura 2000, które wykraczały poza inną formę ochrony przyrody, z uwagi na brak przedmiotów ochrony na nadzorowanym obszarze, podtrzymuję zasadność przeprowadzenia analizy obszarów Natura 2000 w tym zakresie.

W odniesieniu do stwierdzenia (na str. 16 Informacji) o nieprzedłożeniu Ministrowi projektu PO dla PN „Ujście Warty”, dokonano w treści Informacji sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez doprecyzowanie okresu trwania takiego postępowania, analogicznie do opisu zawartego na str. 53-54 Informacji.

Z szacunkiem

Mariusz Haładaj  
*/podpisano elektronicznie/*